

Legge "concretezza"

La concretezza si è fatta legge dello Stato, la riforma della PA può attendere

di Amedeo Di Filippo - Dirigente comunale

La Legge 19 giugno 2019, n. 56, passata alle cronache come "Legge concretezza", introduce novità in tema di disciplina e organizzazione della Pubblica Amministrazione, quali il Nucleo della concretezza, sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza per gli accessi, procedure per accelerare il ricambio generazionale. Le novità hanno in comune l'obiettivo di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi.

L'analisi proposta col presente contributo restituisce lo spaccato di un provvedimento che, per ora, di concreto presenta ben poco e che si aggiunge in maniera non proprio armonica alla serie di misure adottate nell'ultimo anno le quali, lungi dal prospettare un assetto organico e coordinato, conservano un senso di frammentarietà alla annunciata azione di riforma della Pubblica Amministrazione le cui coordinate continuano ad essere dettate da interventi spot e promesse di trasformazioni salvifiche ormai difficili da credere e forse inutili.

Secondo quanto è dato leggere nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge, i sei articoli che ora compongono la Legge n. 56/2019 sono accomunati dall'obiettivo di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse.

Un filo rosso che si snoda attraverso altrettanti passaggi:

1. la conoscenza di tutte le disposizioni di legge e regolamentari, che siano correttamente interpretate e applicate grazie al contributo del "Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa", fresco di *copyright*;

2. l'efficienza e il miglioramento dei servizi tramite l'eliminazione o comunque la drastica riduzione delle false attestazioni di presenza in servizio, con l'applicazione generalizzata dei sistemi di rilevazione delle presenze in servizio basati su sistemi di verifica biometrica dell'identità e sull'installazione di apparati di videosorveglianza;

3. la riduzione dei tempi di accesso al pubblico impiego e un deciso investimento sul ricambio generazionale;

4. la mobilità tra il settore del lavoro pubblico e quello privato;

5. il superamento del problema dei buoni pasto erogati e non più utilizzabili;

6. disposizioni di chiusura che hanno lo scopo di blindare le nuove disposizioni rispetto alle possibili pretese delle autonomie territoriali, che quelle scolastiche sono state nel frattempo sopite.

Non è dunque "la" riforma della PA, stile Madia per intendersi, ma un pezzo di quel percorso di miglioramento per il quale l'attuale Governo ha presentato un apposito DDL lo scorso dicembre, che contiene deleghe per la riforma del lavoro pubblico, l'accesso al pubblico impiego, i principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità, l'immane rioridino della disciplina della dirigenza, la mobilità del personale pubblico e gli incarichi ad essi conferibili, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Questa sì che si annuncia come la catarsi - anche se il titolo dato al DDL reca un anodino "Deleghe al

Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione” - il riscatto posto a nemesis di decenni di malfunzionamento la cui icona è ancora effigiata dai “furbetti del cartellino”, genia alla quale alcuni maldistri colleghi ancora si ostinano ad aderire nonostante il pubblico ed unanime ostracismo e il cui pervicace attivismo non fa altro che procurare ulteriori munizioni alla già carica batteria argomentativa di quanti sostengono misure radicali e senza appello contro la casta dei dipendenti pubblici.

Se non fosse che nel corso dell'ultimo anno, il primo di Governo, si è assistito a una sorta di “riforma latente” della PA, non espressa nei principi né negli obiettivi, ma che sta incidendo un bel po' sugli assetti organizzativi a tutti i livelli.

D.L. “dignità”; collegato fiscale; D.L. “emergenze”; D.L. “semplificazioni”; D.L. “sicurezza” e “sicurezza bis”; Legge di bilancio 2019; D.L. “reddito di cittadinanza” e “pensione quota 100”; D.L. “sblocca cantieri”; D.L. “crescita”. Un fuoco di fila di nuove disposizioni, inserite in via d'urgenza e puntualmente rivoltate dalle leggi di conversione, quando non modificate a stretto giro di tempo col primo “veicolo” utile, che condizionano funzioni e assetti senza che sia dato scorgere un disegno preciso e con l'unico scopo di rispondere alle specifiche esigenze congiunturali delle misure contenute nel provvedimento adottato e/o alle richieste di *clientes* vecchi e nuovi. Il tratto più eclatante di tutta la produzione normativa dell'ultimo anno è senza dubbio il vero e proprio impeto con cui il Legislatore si è lanciato nel disseminare le pubbliche amministrazioni di nuove assunzioni, a tempo indeterminato ma anche determinato e perfino con le vecchie ma inossidabili *co.co.co.*, come nel caso dei *navigator* da impegnare nella elargizione del reddito di cittadinanza, proprio nel frangente in cui stavano per essere (definitivamente?) eliminate dal medesimo Legislatore.

Tanto che risuona ironica la rubrica dell'art. 3 della Legge n. 56/2019, finalizzato alla riduzione dei tempi di accesso al pubblico impiego e ad un deciso investimento sul ricambio generazionale, le cui misure promettono di essere attive allorquando le dotazioni organiche saranno già bellamente riempite.

E profetiche le parole delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti che, nelle osservazioni sul DDL di bilancio per il 2019, avevano registrato la già evidente ripresa di una politica espansiva del pubblico impiego, che però postula secondo i magistrati contabili un più vasto e complessivo disegno di riforma organizzativa riferito in particolare alla ridefinizione degli organici, alla individuazione di un

aggiornato fabbisogno di professionalità, alla riforma delle procedure di selezione e ai requisiti per l'accesso alle diverse posizioni lavorative.

Il novello Legislatore non ha tempo da perdere con i disegni di riforma e passa alla concretezza - questa sì veramente concreta - delle assunzioni e delle riforme latenti, rinviando a tempi più sereni la costruzione di una teoria con cui ammantare la pratica nel frattempo esperita.

Facciamo allora i conti con la concretezza della nuova Legge, letta, per quanto possibile in ragione dello spazio messo a disposizione da questa Rivista e delle possibilità dell'Autore, tenendo in memoria da un lato la riforma *de iure condendo* del DDL già presentato e quella *de iure condito* della riforma latente.

Il Nucleo

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e di incremento della *performance* esige che ciascuna Amministrazione non solo sia a conoscenza di tutte le disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano la propria attività, ma anche che dette disposizioni siano correttamente interpretate e applicate.

A questo fine, l'art. 1 della Legge n. 56/2019 crea una ulteriore struttura e un ulteriore piano: istituisce, presso il Dipartimento della funzione pubblica, il “Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa” (Nucleo della Concretezza, NdC), la cui disciplina è dettata dall'art. 60-bis inserito al D.Lgs. n. 165/2001; rinvia ad apposito decreto del Ministro per la PA l'approvazione del “Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni”, predisposto annualmente dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica.

Il Piano contiene:

- a) le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle PA e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento;
- b) le azioni dirette a implementare l'efficienza delle PA, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive;
- c) l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del NdC nei confronti delle Regioni, degli Enti strumentali regionali, degli Enti del Servizio sanitario regionale e degli Enti locali.

Il NdC assicura la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano e, in collaborazione con l'Ispettorato della funzione pubblica, effettua sopralluoghi e

visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle PA, nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, proponendo eventuali misure correttive.

Si pone un primo problema di coordinamento vs. concorrenza tra il nuovo nato NdC e gli altri due organismi già esistenti: l'Ispettorato e l'Unità di semplificazione.

L'Ispettorato della funzione pubblica, istituito dall'art. 60, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 nell'ambito delle funzioni di controllo del costo del lavoro, "vigila e svolge verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi"; collabora alle verifiche ispettive disposte dal MEF e può avvalersi della Guardia di Finanza; al fine di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni può richiedere chiarimenti e riscontri in relazione ai quali l'amministrazione interessata ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni; gli esiti delle verifiche costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari; gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione di cui all'art. 1, comma 22-bis, del D.L. n. 181/2006 convertito dalla Legge n. 233/2006 è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per svolgere compiti di supporto tecnico di elevata qualificazione per il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all'art. 1 del D.L. n. 4/2006 convertito dalla Legge n. 80/2006, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato e che predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il

Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, reso pubblico ogni sei mesi. Svolge inoltre funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

L'art. 60-bis inserito al D.Lgs. n. 165/2001 dalla Legge concretezza istituisce il NdC, ma al comma 1 mantiene ferme le competenze dell'Ispettorato e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Sia nella relazione di accompagnamento che nella Relazione tecnica di passaggio formulata dalla Ragioneria Generale dello Stato il 3 maggio 2019 si afferma che non vi è sovrapposizione tra NdC e Ispettorato, in quanto quest'ultimo rileva l'esistenza di una violazione o di una irregolarità, senza individuare il rimedio, il primo invece fungerà da supporto alle PA sia nella fase della individuazione delle modalità attraverso cui le singole disposizioni devono essere attuate, sia nell'elaborazione e nella realizzazione delle eventuali misure correttive, laddove esso intervenga in una fase successiva. Nulla è pervenuto circa le possibili interferenze con l'Unità di semplificazione.

A dire il vero, tutti gli osservatori hanno messo in rilievo il pericolo reale di commistione dei ruoli e di sovrapposizione, con connessa inutilità pratica del NdC. Le sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, per esempio, nell'audizione tenutasi nel novembre 2018 presso la XI Commissione del Senato hanno stigmatizzato la possibilità di ambiti di sovrapposizione di attività tra NdC, Ispettorato e Unità, suggerendo che, al fine di valutare con precisione l'impatto derivante dall'istituzione del nuovo organismo e del Piano per la concretezza, "occorrerebbe effettuare una puntuale ricognizione di tutti i documenti programmatici e di piano previsti a legislazione vigente (nota integrativa al bilancio, piano della performance, piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, piano per le azioni positive) e dei numerosi soggetti già chiamati a garantire il rispetto delle diverse prescrizioni".

Non senza aver ricordato che gli obiettivi previsti nel nuovo Piano dovrebbero essere già declinati con la necessaria concretezza nel Piano della *performance* e nella Direttiva generale per l'azione amministrativa di ciascun Ente. Obiettivi che, in ogni caso, "difficilmente potrebbero essere contenuti - con il necessario grado di specificità per tutte le oltre diecimila

Organizzazione e gestione del personale

amministrazioni destinatarie dell'intervento normativo - in un unico documento redatto dal Nucleo composto esclusivamente da funzionari dell'amministrazione centrale”.

Al fine di comprendere meglio quale sia la realtà dei fatti - o meglio, della normazione - proponiamo una agile tabella che riassume le funzioni dei due organismi:

Ispettorato della Funzione pubblica	Nucleo della Concretezza
Vigila e svolge verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi.	Assicura la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano: - azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; - azioni dirette a implementare l'efficienza.
Collabora alle verifiche ispettive disposte dal MEF e può avvalersi della Guardia di Finanza.	In collaborazione con l'Ispettorato effettua sopralluoghi e visite finalizzate a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle PA nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, proponendo eventuali misure correttive.
Al fine di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni può richiedere chiarimenti e riscontri in relazione ai quali l'amministrazione interessata ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni.	Di ogni sopralluogo e visita è redatto processo verbale da cui risultano le visite e le rilevazioni eseguite, le richieste avanzate, la documentazione visionata o acquisita, nonché le risposte e i chiarimenti ricevuti. Il verbale contiene anche l'indicazione delle eventuali misure correttive e del termine entro il quale le stesse devono essere attuate. L'amministrazione, nei tre giorni successivi, può formulare osservazioni e fornire ulteriori documenti. Le amministrazioni provvedono alla comunicazione al NdC dell'avvenuta attuazione delle misure correttive entro quindici giorni.
Gli esiti delle verifiche costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.	L'inosservanza del termine assegnato per l'attuazione delle misure correttive rileva ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione della PA inadempiente in un elenco pubblicato nel sito del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Entro il 30 giugno di ogni anno il Dipartimento trasmette una relazione sugli esiti dei sopralluoghi e delle visite, con l'evidenziazione dei casi di mancato adeguamento, al Ministro per la PA, al Ministro dell'interno e alla Corte dei conti. Il Ministro per la PA trasmette tale relazione alle Camere, ai fini del deferimento alle competenti Commissioni parlamentari.

Dalla comparazione delle funzioni in effetti emerge quanto affermato dalla RGS in ordine al fatto che l'Ispettorato rileva le violazioni o le irregolarità senza individuare il rimedio, mentre il NdC supporta le PA nell'individuare le modalità attraverso cui le singole disposizioni devono essere attuate e nell'elaborare e realizzare le eventuali misure correttive.

Ma emerge con altrettanta chiarezza che il “campo d'azione” dei due organismi è il medesimo e che quindi l'obiettivo fissato dalla Legge n. 56/2019 poteva essere comodamente raggiunto tramite un rafforzamento dell'Ispettorato sia in termini di funzioni che di struttura, evitando la creazione dell'ennesimo organismo che, per quanto la legge imponga l'invarianza della spesa, comporterà comunque nuovi oneri per la finanza pubblica anche a causa delle inevitabili conflittualità che saremo costretti a registrare nei prossimi mesi.

Le nuove funzioni ispettive

Entrando nel merito delle funzioni del NdC, i primi osservatori hanno espresso la preoccupazione per la eccessiva procedimentalizzazione delle sue attività e per le sanzioni previste in caso di mancata esecuzione delle azioni correttive imposte. Come ha osservato l'ANCI in sede di audizione, tutto questo “fa assumere al Nucleo, sostanzialmente, una caratterizzazione ispettiva, con un'ingerenza pesante sull'autonomia organizzativa degli Enti”.

Ingerenza tanto più onusta nei confronti degli Enti locali, posto che l'art. 60-ter inserito al D.Lgs. n. 165/2001 consegna al Prefetto la possibilità di segnalare al NdC “eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli Enti locali e chiederne l'intervento. In tal caso può partecipare ai sopralluoghi e alle visite anche personale della prefettura-ufficio territoriale del Governo richiedente”.

Chi scrive ha già messo in evidenza la possibile illegittimità costituzionale di una simile disposizione,

in quanto, al di là di quanto affermato apoditticamente nella relazione al DDL, si profila la riedizione di un ulteriore controllo esterno sulla gestione, peraltro preconizzato da più parti in questi anni, destinato a mettere sotto tutela l'azione degli Enti locali spesso accusati di scelte scriteriate e gestioni poco avvedute. Scelta che in questi termini si pone in evidente contrasto con quanto la Carta costituzionale riconosce ai Comuni, destinatari di una solida autonomia che può essere certo arginata dalla legge ma non scalfita a tal punto da consentire una ingerenza così pesante del Prefetto, *longa manus* del Ministero dell'Interno.

C'è anche da rimarcare che l'art. 6 della Legge n. 56/2019 qualifica le nuove disposizioni come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, riconoscendo alle Regioni e agli Enti locali la potestà di "adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nella presente legge". Nella quale però si fa fatica a scorgere norme di principio, contenendo per converso disposizioni auto-applicative che per questo non sembrano ammettere adeguamenti di sorta.

I profili di illegittimità sono destinati ad aumentare se si leggono le norme della Legge concretezza alla luce del D.L. "sicurezza" n. 113/2018, che consegna al Prefetto un penetrante potere di adottare interventi straordinari nei casi in cui, pur non essendoci elementi per disporre lo scioglimento dell'Ente locale per infiltrazioni mafiose, siano state riscontrate anomalie o illiceità, con la possibilità di giungere alla nomina di un commissario *ad acta*.

Questo istituto è sistemato al comma 7-bis inserito all'art. 143 del TUEL, col presupposto che dalla relazione prefettizia emergano, "riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite o di eventi criminali tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle Amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati".

Si tratta, dunque, di una situazione che allarga di molto quella indicata al comma 5, circoscritta ai condizionamenti nei confronti del personale (segretario, direttore generale, dirigenti, dipendenti), con possibilità di sospensione dall'impiego, destinazione ad altro ufficio o mansione e avvio del procedimento disciplinare. Il tiro è stato spostato su tutti i "settori amministrativi", consegnando al Prefetto il potere da un lato di individuare "i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la

fissazione di un termine per l'adozione degli stessi", dall'altro di fornire "ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici". Decorso inutilmente il termine fissato, il Prefetto assegna all'Ente ulteriori 20 giorni, scaduti i quali si sostituisce mediante commissario *ad acta*.

I profili di illegittimità infine si conclamano se si legge il tutto anche alla luce di una apparentemente insignificante modifica nascosta nell'art. 1, comma 1132, lett. c), la Legge di bilancio 2019, che blinda il potere dei Prefetti nei confronti degli Enti Locali nel caso in cui non approvino nei termini il bilancio di previsione o i provvedimenti di riequilibrio.

L'art. 1, comma 1-bis, del D.L. n. 314/2004 ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 2 e 3, del D.L. n. 80/2004, che a sua volta rinvia all'art. 1 del D.L. n. 13/2002 e si riferiscono all'ipotesi di scioglimento prevista dall'art. 141, comma 1, lett. c), del TUEL, che contempla il caso di mancata approvazione del bilancio nei termini, nonché a quella di scioglimento per mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'art. 193.

Il D.L. n. 13/2002 prevede che, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, il Prefetto nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al Consiglio. Assegna quindi a quest'ultimo, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente e inizia la procedura per lo scioglimento.

Le disposizioni di cui sopra avevano una applicazione limitata all'anno 2018, secondo l'ultima modifica introdotta dalla Legge di Bilancio n. 205/2017. Il comma 1132, lett. c), della Legge n. 145/2018 elimina il riferimento all'anno 2018 dal comma 1-bis dell'art. 1 del D.L. n. 314/2004 e ne estende l'applicazione senza più limiti temporali. Questo comporta che, da qui in avanti, continueranno ad avere applicazione, ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione da parte degli Enti locali e della verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 2 e 3, del D.L. n. 80/2004, e quindi dell'art. 1 del D.L. n. 13/2002, con l'ampio potere riconosciuto al Prefetto nella nomina del commissario per la predisposizione e presentazione al Consiglio del bilancio di previsione e dei provvedimenti di riequilibrio.

I controlli

Queste ultime riflessioni conducono ad un ulteriore profilo problematico che viene fuori dall'analisi delle disposizioni relative al NdC: quello della notevole complessità che ormai ha raggiunto il sistema dei controlli sugli Enti Locali, spesso foriera di una sovrapposizione di funzioni oltre che di un aggravio di lavoro senza precedenti.

Il NdC, infatti, si aggiunge a una pletera di altri soggetti che hanno potestà di controllo e sindacato:

- il SIFIP del MEF, che valuta e verifica i contratti integrativi di lavoro e più in generale l'economicità e la regolarità amministrativo-contabile della gestione;

- le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che analizzano bilanci, rendiconti, funzionamento dei controlli interni, incarichi conferiti a soggetti esterni, razionalizzazione delle società partecipate e tanto altro;

- la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, istituita dall'art. 155 del TUEL presso il Ministero dell'Interno;

- l'ANAC, con poteri penetranti in tema di contratti pubblici - in via di ridimensionamento col D.L. "sblocca cantieri" - anticorruzione e trasparenza;

- il Dipartimento della funzione pubblica per le assunzioni e le regole circa la valutazione delle *performance*.

A fronte dell'allargamento poderoso del sistema dei controlli esterni si sta parallelamente sgretolando quello dei controlli interni, che per la verità non godeva di buona salute già di suo. Gettando uno sguardo fugace ai dati di contesto, è difficile non prendere atto che la mini-rivoluzione intentata dal D.L. n. 174/2012 - che precedeva non a caso quella sull'anticorruzione e la trasparenza patrocinata dalla Legge n. 190 dello stesso anno - ha ormai esaurito la sua spinta propulsiva, soffocata per un verso dall'estendersi progressivo del perimetro riconosciuto - anche dalla Corte costituzionale - al principio di coordinamento della finanza pubblica, auspice la *spending review* e le connesse manovre restrittive; per l'altro dallo scarso *appeal* che gli strumenti di controllo interno hanno riscosso negli Enti e dall'altrettanto mediocre risultato ottenuto ai fini della gestione.

Così che quasi tutti gli strumenti declinati nel Capo III del Titolo VI del TUEL - controllo di gestione, controllo strategico, controllo degli equilibri finanziari, controlli sulle società partecipate, controllo della qualità dei servizi - sembrano ormai orpelli di una passata stagione e i soggetti interni pur rimasti,

quali gli OIV o Nuclei di valutazione e i segretari comunali e provinciali, appaiono figure sempre meno connesse dalla operatività degli Enti e sempre più epigone di un robusto potere centrale da ossequiare in onore della forza prorompente riconosciuta alla mera legittimità dell'azione amministrativa e alla rispondenza di questa ai canoni fissati dal Legislatore di turno. Resistono i revisori dei conti, ma forse solo perché diventati ormai strumento della magistratura contabile.

A questo livello ha ragione l'ANCI, che in sede di audizione ha messo in guardia sul fatto che l'attuale ridondanza degli organismi di controllo agisce in un contesto caratterizzato da stratificazione normativa e disomogeneità interpretativa che troppo spesso si traduce nel rallentamento dell'azione amministrativa dovuto all'incertezza operativa, se non ad eccesso di prudenza e fenomeni di "*burocrazia difensiva*" motivata dal timore delle possibili gravi conseguenze degli esiti ispettivi. Basti pensare a quello che sta avvenendo con l'ennesima riscrittura del Codice dei contratti.

La questione normativa

C'è un ultimo profilo di analisi da proporre, relativo al Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Strumento rispetto al quale la Legge è avara di particolari, in quanto ne rinvia l'approvazione ad apposito decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, da adottarsi di concerto col Ministro dell'interno, previa intesa in Conferenza unificata per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle Regioni, negli Enti strumentali regionali, negli Enti del Servizio sanitario regionale e negli Enti locali.

Sappiamo solo che conterrà le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle PA e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; le azioni dirette a implementare l'efficienza, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive; l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del NdC nei confronti di Regioni, Enti strumentali regionali, Enti del Servizio sanitario regionale ed Enti locali.

Dall'analisi di impatto della regolazione del DDL si evince che uno degli aspetti di criticità ai quali intende rispondere la Legge concretezza è rappresentato non già dall'assenza di regolamentazione bensì dalla conoscenza e dalla corretta attuazione della normativa vigente. Pertanto, più che intervenire

con misure punitive, il buon Legislatore ha deciso di collaborare con le amministrazioni “inadempienti” con l'intento di guidarle verso nuove forme di organizzazione del personale e dei sistemi di gestione delle attività e del lavoro. Di talché il NdC fungerà da supporto alle PA sia nella fase di individuazione delle modalità attraverso cui le singole disposizioni devono essere attuate, sia nella elaborazione e realizzazione delle eventuali misure correttive.

L'intento maieutico assunto dal Legislatore è quasi commovente e parte da un assioma verosimile, cioè che il problema non è l'assenza di normativa ma la non corretta conoscenza e attuazione. Propone però soluzioni che affrontano il fenomeno a valle mentre sarebbe finalmente opportuno aggredirlo a monte.

Si è dell'idea che il vero problema della PA italiana sia, più che la insufficiente conoscenza, l'eccesso di regolazione, che spesso si accompagna ad una pessima qualità delle regole e ad una stratificazione non governata. Detta in altri termini, il macigno che pesa sulla Pubblica Amministrazione, e per equazione sui cittadini e le imprese, è la pletora inestricabile di norme e prescrizioni, (dis)ordinate in una altrettanto intricatissima congerie di fonti che nemmeno i più fini giuristi osano ormai classificare.

La regolazione di fonte pubblica ha ormai invaso ogni anfratto del vivere comunitario e di quello privato, aggrovigliata per giunta da una vasta produzione collaterale generata da Enti, autorità e agenzie dei più diversi tipi e livelli che, con l'intento di delegificare, hanno invece aumentato e ramificato le sedi di creazione delle regole, rendendo oggettivamente difficoltoso anche ai più avveduti rintracciare il precetto applicabile.

Non a caso si è dovuto mutuare dall'inglese il termine *soft law* per dare senso ad una disciplina flessibile in grado di adattarsi alla rapida evoluzione che caratterizza certi settori della vita economica o sociale oppure di recepire all'interno dell'ordinamento norme emanate da organizzazioni internazionali.

Norme che in via generale non sono giuridicamente vincolanti ma che la fantasia tipicamente italiana ha trasformato in imposizione allorquando ha affidato all'ANAC il potere di emanare indirizzi inderogabili - la chiamiamo “*hard law*”? - i cui precetti però hanno qualche volta trovato la censura del giudice naturale preconstituito per legge, così gettando inquietudine sull'inquietudine che quotidianamente si cerca di governare nelle singole Amministrazioni.

L'eccesso di regole si accompagna ad una scarsa qualità della produzione normativa a tutti i livelli, a cominciare da quello di primo grado - la Legge - che

ha smesso ogni aspirazione di sacralità e perso quegli elementi caratteristici appresi in lontanissimi compendi di Diritto Pubblico per diventare mero veicolo di comandi e spesso solo di desideri, se non di ipocrisie populistiche.

Le Leggi sono scritte male e per questo è arduo interpretarle correttamente. Le Leggi sono troppe e per questo è difficile connettere le une con le altre e trovare il giusto precetto all'interno di una stratificazione che dura da decenni e che nessun Legislatore coscienzioso ha mai avuto l'animo di comporre. Anzi, la produzione degli ultimi anni è diventata ancora più arruffata, a tratti parossistica, solo se si pensi alle Leggi di stabilità/bilancio composte da un unico articolo con un buon migliaio di commi; o ai decreti-legge, puntualmente riscritti con “maxi-emendamenti” in sede di conversione e poco dopo riveduti e corretti; o ancora al rinvio in essi contenuti a decine e decine di decreti di attuazione.

Non solo: è noto (e stigmatizzato) da tempo il fenomeno delle “leggi-provvedimento”, atti formalmente legislativi che tuttavia, al pari dei provvedimenti amministrativi, presentano contenuti specifici e puntuali, in ciò differendo dalla legge generale che presenta - o dovrebbe presentare - caratteri di astrattezza e generalità. Questo fenomeno è in via di rapida evoluzione, tanto che si è passati alle “leggi-ordinanza”, come dimostrano quelle per sbloccare i cantieri, chiudere i porti o assicurare finanziamenti straordinari a questo o quel soggetto. L'ulteriore passaggio, in corso di perfezionamento, sarà verso le “leggi-determina”!

È difficile in questo marasma perseguire la certezza del diritto, figuriamoci se è possibile prefiggersi la “conoscenza di tutte le disposizioni di legge e regolamentari”, come indicato dal Governo nella relazione al DDL concretezza. *Vaste programme*, avrebbe detto un generale francese d'altri tempi, purtuttavia resta il fatto che per chi lavora nella e per la Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, la conoscenza delle norme è il fondamento del proprio lavoro.

Come se ne esce? Governo e Parlamento propongono (e impongono) il soccorso giallo-verde del Nucleo della concretezza, incaricato di accompagnare tutte ma proprio tutte le amministrazioni pubbliche nella conoscenza e la comprensione di tutte ma proprio tutte le disposizioni.

Certo è difficile comprendere come le 53 unità di personale, di cui una con qualifica dirigenziale di livello generale e due con qualifica dirigenziale di livello non generale, previste dalla Legge n. 56/2019 per il funzionamento del Nucleo, possano impegnarsi

in una simile disfida e quali fortune possano toccare a questo *brain (and blind) trust* di Palazzo Vidoni - *absit iniuria verbis!* - cui non possano legittimamente aspirare i tanti professionisti sparsi nell'orbe amministrativo.

Il punto, è evidente, non può essere questo (a valle) e il problema va affrontato alla radice (a monte). Come? Innanzitutto, con convinto programma di semplificazione, anzi con una operazione di vera e propria ripulitura delle norme di ogni grado, finalizzata ad eliminare quelle ormai decotte e restituire agli operatori - e ai cittadini e alle imprese - un barlume di certezza circa le regole applicabili.

Ma il lavoro deve essere svolto ancora più in profondità, tramite una altrettanto massiccia opera di delegificazione che però non può consistere, com'è stato finora, nel cambiare la fonte di produzione verso strumenti più duttili o addirittura eterei come quelli della *soft law*; né è sufficiente il pur meritorio ampliamento del ricorso al silenzio assenso, alle autocertificazioni, alle segnalazioni certificate, che consentono di confidare nella partecipazione attiva dei cittadini "produttori di diritto", come insegnava Feliciano Benvenuti.

L'impegno deve essere più radicale: restringere l'ambito di incidenza della normazione, quindi ridurre progressivamente il perimetro di intervento dello Stato-apparato nei confronti dello Stato-comunità, negli insegnamenti di un altro Maestro, Paolo Barile. Non è questione di ideologie né vale la pena appigliarsi a questa o quella corrente politica, così come non conviene scomodare termini quali "liberismo" o "liberalismo": qui si tratta di razionalizzare l'intervento del potere pubblico e ridurre gli spazi di intervento, scommettendo ancora di più sull'autodeterminazione dei cittadini, delle imprese e dei corpi intermedi e sulla sussidiarietà orizzontale, canone ormai entrato a pieno titolo nella Carta costituzionale.

Poche leggi ma buone, si è sempre sentito nei dibattiti politici e letto nelle piattaforme elettorali. Un ministro di qualche Repubblica fa ha anche allestito un rigoglioso falò davanti a Montecitorio, ma gli effetti non hanno sortito effetti percettibili. Anzi, si continua ad ammucciare norme su norme e a credere che la mera pubblicazione del "comando giuridico" rappresenti la magica soluzione del problema che si intende affrontare.

Ridurre all'osso la produzione normativa e concentrarsi su quella industriale, è questo l'imperativo categorico in cui credono anche tanti dipendenti pubblici. Solo in questo modo potranno crearsi le

condizioni perché le disposizioni siano conosciute e interpretate, il resto è solo demagogia.

Chi decide la concretezza?

E così torniamo al nostro Nucleo della concretezza, che prende in carico l'ambizione di conoscere tutte le disposizioni e l'onere di accompagnare le circa 10.000 Amministrazioni nella loro corretta attuazione. Auguri!

Chi scrive ovviamente tifa perché i nostri eroi riescano nel loro intento e assicurino il giusto contributo, con strumenti e modalità che presto scopriremo. E c'è da credere che sarebbe sicuramente un'opera meritoria, proprio per tutte le considerazioni che si sono appena proposte.

C'è però un ulteriore inciampo sul loro cammino, dovuto alla circostanza che nella stragrande maggioranza dei casi la mancata o errata applicazione della norma non deriva da incapacità o incompetenza ma da una diversa interpretazione.

Non considera infatti il Legislatore della concretezza che la stratificazione, la complessità, le continue modifiche, cui si aggiungono profluvii di sentenze, circolari, pareri, spesso con orientamenti opposti, rendono difficile la comprensione della disposizione vigente e ancor più ardua l'interpretazione, che quando non viene fatta direttamente dal Legislatore è assicurata dal giudice. E di fronte al giudice non c'è concretezza che tenga: tra la sua interpretazione e quella dell'imputato, a prevalere non è certo quella di quest'ultimo.

Lampante è il caso del Codice dei contratti, riscritto tre volte nel corso di tre anni e in via di ulteriore metamorfosi, la cui applicazione è ormai possibile solo ricorrendo a qualche astruso algoritmo o alla intercessione di "San Merloni", il santo protettore delle stazioni appaltanti.

Sveliamo un segreto al Ministro: la Pubblica Amministrazione è piena di lavoratori seri e coscienziosi che studiano, approfondiscono, si aggiornano come possono visti i tagli alla formazione, frequentano siti e riviste, vi scrivono pure ogni tanto. Se il problema che ha rilevato è quello della conoscenza delle disposizioni, certo poteva impegnare il Dipartimento della funzione pubblica nel rinforzare i propri portali e renderli più efficaci al servizio delle amministrazioni, per esempio evitando al povero operatore perigliose gimcane tra siti e *link* e mettendo a disposizione in tempo reale e in maniera ragionata i documenti interessanti.

Se il problema è quello della corretta interpretazione delle disposizioni, forse sarebbe stato meglio affidarsi

all'Avvocatura dello Stato e/o ai servizi legali interni agli Enti, che quelle disposizioni le conoscono per davvero e sono abituati a fronteggiare giudici e tribunali ad armi pari.

Questo conduce all'ultimo appunto, relativo proprio al rapporto con i giudici. Come la mettiamo se, com'è successo con l'ANAC, il giudice amministrativo, la Corte dei conti o l'Autorità di turno la pensano in maniera diversa rispetto all'interpretazione asseverata dal Nucleo della concretezza?

Le sentenze che abbiamo avuto modo di contrappuntare la fanno facile, nel senso che questi orientamenti, al pari delle circolari, non impegnano, non sono vincolanti e non sono per questo impugnabili in via autonoma. Saranno in grado di salvaguardare la responsabilità del dipendente che ne segue l'indirizzo in buona fede? Lo scopriremo solo soffrendo.

Le norme anti-furbetti

L'efficienza della Pubblica Amministrazione e il miglioramento dei servizi esigono l'eliminazione o comunque la drastica riduzione delle false attestazioni di presenza in servizio. Recentemente sono emersi ulteriori episodi che hanno evidenziato la gravità e la diffusione del fenomeno, dimostrando l'insufficienza e l'inidoneità delle modalità tradizionali di rilevazione delle presenze (cosiddetti fogli firme o *badge*). La nuova Legge, sulla base dei positivi risultati ottenuti in via sperimentale da alcune amministrazioni, prevede l'applicazione generalizzata dei sistemi di rilevazione delle presenze in servizio basati su sistemi di verifica biometrica dell'identità e sull'installazione di apparati di videosorveglianza.

L'impostazione proposta dal Governo in sede di presentazione del DDL, poi trasposta nell'art. 2 della Legge n. 56/2019, è sufficientemente chiara, anche perché schematica. Forse un po' troppo per una problematica che merita una maggiore speculazione che sia orientata dai dati di fatto più che dall'effetto alone di alcuni esecrabili fatti di cronaca.

Nell'analisi di impatto che ha accompagnato il DDL si legge che "l'efficienza della PA è fortemente (sic!) condizionata dal fenomeno dell'assenza ingiustificata dal posto di lavoro" e che "recentemente sono emersi episodi che hanno evidenziato la gravità e la diffusione del fenomeno, dimostrando l'insufficienza e l'inidoneità delle modalità tradizionali di rilevazione delle presenze".

È inutile nasconderselo, il problema esiste e i primi a soffrirne sono la quasi totalità dei dipendenti onesti. Ma che questo condizionamento sia così forte, grave e diffuso è difficile da credere, tanto che viene da

interrogarsi se le nuove disposizioni siano destinate alla PA italiana o a quella dello Botswana, la cui "sindrome" è stata recentemente coniata dall'Eurispes nella ricerca "La corruzione tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese", intesa come tendenza ad accostarci a Stati difficilmente assimilabili al nostro per benessere e ricchezza.

A parte gli scherzi, il problema va indubbiamente affrontato, ma se le premesse e le motivazioni su cui poggia la soluzione prospettata dalla Legge n. 56/2019 sono queste, allora c'è da discutere. Affidiamo la controanalisi al Garante per la protezione dei dati personali, sulla cui audizione presto torneremo:

"L'Air (analisi d'impatto della regolazione) richiama, sul punto, l'esigenza di contrasto di un fenomeno, quale quello della falsa attestazione della presenza in servizio, indubbiamente grave ma rispetto al quale non sembrano emergere dati univoci in ordine alla sua sistematica e generalizzata diffusione nelle PP.AA.

Sul punto, infatti, si rileva soltanto come il 10% dei provvedimenti di licenziamento disciplinare adottati nell'ultimo anno derivino da falsa attestazione della presenza in servizio; dato di per sé sicuramente rilevante, ma non sintomatico della pervasività generale del fenomeno o comunque tale da giustificare l'adozione, in ciascuna Amministrazione Pubblica, di un sistema di rilevazione della presenza in servizio così invasivo.

Pertanto, l'astratta, generalizzata e indifferenziata presunzione normativa di sussistenza, per tutte le PP.AA., di fattori di rischio tali da far ritenere quello biometrico l'unico sistema in grado di assicurare il rispetto dell'orario di lavoro non appare compatibile con il principio di proporzionalità".

In effetti, il documento presentato dal Governo porta a suffragio della scelta i seguenti dati del 2017: 8.576 procedimenti avviati; 843 sospesi per procedimento giudiziario; un quarto dei procedimenti si è concluso con sanzione grave (sospensione dal servizio o licenziamento), con percentuale in lieve aumento rispetto al 2016.

E prosegue: "Il 10% dei provvedimenti di licenziamento è derivato dalla falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza (...) In particolare, sono stati 89 i procedimenti con oggetto detta contestazione, circa la metà dei quali definiti con altro tipo di provvedimento, perché richiamati i principi di gradualità e proporzionalità della sanzione o perché mutato l'addebito in fase di contestazione;

taluni procedimenti sono stati conclusi con provvedimento di sospensione in attesa di sentenza penale”. Questi sono i numeri che giustificano le misure di controllo delle presenze, limitate per ora alle impronte digitali ma che presto potranno evolvere verso sistemi più sofisticati (i *chip* sottopelle? con i cani funziona!).

Se di questo si tratta, allora il tema non è “impronte si-impronte no”, assodato che i tantissimi che non hanno nulla da temere sono predisposti a sostenere queste e ben altre passioni. La questione è di principio: smetta la Politica di additare tutti i dipendenti pubblici come una mandria di scansafatiche e vagabondi! Che se ne parli in questi termini al Bar Sport o sui *social* in periodi di *fake news* è purtroppo usuale, ma che un Ministro prenda questo assioma come verità consacrata e solo su di esso costruisca norme di legge appare francamente troppo. Misure che, peraltro, in altro contesto e con diverse motivazioni tutti sono (siamo) più che pronti ad accettare.

Le misure

Vediamo a questo punto di quali misure si tratta, analizzando più da presso l'art. 2 della Legge n. 56/2019. Con l'esclusiva finalità di verificare l'osservanza dell'orario di lavoro, le amministrazioni pubbliche vengono obbligate a introdurre “sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi, in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso”. Anche in questo caso la Legge è avara di particolari, in quanto le modalità attuative sono rinviate ad apposito D.P.C.M.

Quello che invece precisa è che i sistemi di verifica devono essere attivati nel rispetto dei principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità sanciti dall'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679 e del principio di proporzionalità previsto dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nemmeno su questo aspetto è dato disporre di ulteriori dettagli, rinvii anch'essi al D.P.C.M. di cui sopra, che dovrà essere emanato previo parere del Garante della *privacy* circa le modalità di trattamento dei dati biometrici. Garante che per la verità si è già espresso in sede di audizione, affermando l'incompatibilità delle misure con i canoni di necessità e proporzionalità.

“Sotto un primo profilo, infatti - si legge nel testo - la previsione dell'obbligatorio impiego contestuale di due sistemi di verifica del rispetto dell'orario di lavoro (raccolta di dati biometrici e videosorveglianza)

eccede i limiti imposti dalla stretta necessità del trattamento rispetto al fine perseguito. Se, infatti, presupposto per l'introduzione di un sistema di attestazione della presenza in servizio così invasivo quale quello biometrico è la sua ritenuta efficacia e affidabilità, ne consegue necessariamente l'ultroneità del ricorso contestuale alla videosorveglianza, che nulla potrebbe aggiungere in termini di contrasto di fenomeni elusivi. Sotto questo profilo, quindi, si ribadisce la necessità della previsione alternativa di questi sistemi di verifica del rispetto dell'orario di lavoro. Per altro verso, non appare conforme al canone di proporzionalità - come declinato dalla giurisprudenza europea - l'ipotizzata introduzione sistematica, generalizzata e indifferenziata per tutte le PP.AA., di sistemi di rilevazione delle presenze tramite identificazione biometrica, in ragione dei vincoli posti dall'ordinamento europeo sul punto a motivo dell'invasività di tali forme di verifica e delle implicazioni derivanti dalla particolare natura del dato. Ai fini del rispetto dei principi di necessità e proporzionalità (comunque applicabili anche in presenza della previsione normativa del trattamento, con fonte legislativa o regolamentare), l'utilizzo di tali sistemi di rilevazione biometrica dev'essere reso residuale, applicabile cioè solo ove altri sistemi di rilevazione delle presenze non risultino idonei rispetto agli scopi perseguiti. (...)

Per realizzare il condivisibile fine del contrasto dell'assenteismo e della falsa attestazione della presenza in servizio dovrebbe, pertanto, farsi previo ricorso a misure meno limitative del diritto alla protezione dei dati, utilizzando i sistemi di rilevazione biometrica, in presenza di fattori di rischio specifici, qualora soluzioni meno invasive debbano ragionevolmente ritenersi inidonee allo scopo”.

Conviene anche riportare alla memoria l'ordinanza della seconda sezione civile della Corte di cassazione 15 ottobre 2018, n. 25686, che si è pronunciata sul ricorso proposto proprio dal Garante della *privacy* relativo alla irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'installazione di un sistema di raccolta di dati biometrici della mano per la rilevazione delle presenze dei dipendenti.

La Suprema Corte ha riconosciuto le ragioni del Garante, perdente in primo grado, in ragione del fatto che il sistema, attraverso la conservazione dell'algoritmo, è in grado di risalire al lavoratore al quale appartiene il dato biometrico e quindi indirettamente lo identifica, in attuazione dello scopo dichiarato in sé legittimo di controllarne la presenza.

Vedremo quali saranno le scelte che vorrà maturare il Governo nel D.P.C.M., la cui data di emanazione non è peraltro indicata. Sappiamo per certo che per l'attuazione degli interventi è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo con una dotazione di 35 milioni di euro per l'anno 2019, il cui utilizzo sarà disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, con ulteriori D.P.C.M., da emanare su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto col MEF stesso, in relazione alle esigenze presentate. Cifra a dir poco grottesca, per cui è chiaro che le amministrazioni dovranno provvedere in via autonoma, con le solite scontate difficoltà per le migliaia di piccoli Comuni. Nella versione definitiva, dopo le sonore proteste del mondo della Scuola, all'art. 2 è stato inserito il comma 4, che esonera il personale docente ed educativo degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Tale peculiare disciplina trova giustificazione nella specificità della funzione docente e nei diversi e più gravosi obblighi che investono il personale docente in relazione alla presenza in servizio. Il rispetto dell'orario di lavoro è attestato dal personale docente ed educativo tramite la firma, cartacea o digitale (stante l'introduzione del registro elettronico da parte del D.L. n. 95/2012), del registro di classe, dotazione obbligatoria di ciascuna classe, atto pubblico facente fede *erga omnes*, quale attestazione di presenza non solo del docente ma anche degli alunni.

Secondo il Governo, il registro di classe è astrattamente idoneo, per le modalità di tenuta e di compilazione, ad escludere fenomeni di assenteismo o di false attestazioni della presenza in servizio, per cui ha ritenuto opportuno demandare a una differente fonte regolamentare le modalità attuative della disposizione, senza escludere *tout court* la possibilità di applicare anche a detto personale i mezzi di rilevazione della presenza previsti dalla Legge.

Diverso è l'assetto per dirigenti degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, i quali, a differenza di tutti gli altri, sono soggetti ad accertamento esclusivamente ai fini della verifica dell'accesso, anche qui secondo modalità stabilite con ulteriore D.P.C.M.

I dirigenti

Dobbiamo ora fare i conti con le disposizioni circa la presenza in servizio dei dirigenti, inserite nel comma 2 del medesimo art. 2. Il secondo periodo non offre spunti specifici di discussione, in quanto applica ai dirigenti, esclusi i non contrattualizzati, i sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza di cui al comma 1.

Una prima complicazione deriva dalla circostanza che un simile precetto che è già contenuto in tutti i CCNL della dirigenza. Prendiamo per esempio il CCNL delle Regioni-Autonomie locali sottoscritto il 10 aprile 1996 e ancora vigente:

Art. 16 CCNL 10.4.1996	Art. 2, comma 2, L. n. 59/2019
Nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'Ente, il dirigente assicura la propria presenza in servizio ed organizza il proprio tempo di lavoro correlandolo in modo flessibile alle esigenze della struttura cui è preposto ed all'espletamento dell'incarico affidato alla sua responsabilità in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare.	I dirigenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adeguano la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane.

Le differenze appaiono sfuggenti, a parte qualche variante semantica, la sostanza sembra rimasta uguale. Allora che senso dare alla nuova disposizione della Legge sulla concretezza? È poco probabile che il Legislatore abbia avuto l'intenzione di rilegificare un istituto dell'orario di lavoro per sottrarlo alla contrattazione collettiva, finezza giuridica degna di altri tempi. È invece verosimile che abbia inteso inserire nell'articolo in cui si parla di controlli sulle assenze una "norma-manifesto" che prendesse di mira i dirigenti, vero obiettivo della Legge, per richiamarli all'ordine di un orario comunque conforme a quello del personale delle categorie considerati i (presunti)

fallimenti collezionati nei controlli del personale assegnato e nella gestione dei procedimenti disciplinari.

È vero che la formula usata dalla Legge concretezza è la stessa contenuta nell'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale della dirigenza 2016-2018, pur tuttavia cambia la chiave di lettura, che è tutta in quel "Per le finalità di cui al presente comma" con cui principia il comma 2: ai dirigenti si applicano i sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza affinché sia possibile verificare le modalità attraverso cui essi "adeguano la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto nonché a quelle

connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane”.

È sotto questa luce che emergono le differenze “ontologiche” rispetto alla clausola contrattuale: quest’ultima chiede al dirigente di assicurare la propria presenza in servizio e organizzare il proprio tempo di lavoro correlandoli in modo flessibile alle esigenze della struttura e all’espletamento dell’incarico affidato in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare; la Legge concretezza chiede al dirigente di “adeguare la propria prestazione lavorativa” nella sede di lavoro alle esigenze dell’organizzazione e dell’incarico dirigenziale svolto nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane.

La prospettiva dunque cambia radicalmente e da una impostazione attiva da parte del dirigente, che organizza il suo e l’altrui lavoro, si passa a una passiva, in cui il dirigente è tenuto ad adeguarsi al comune orario di lavoro. Se non è detto che il dirigente è obbligato alle 36 ore settimanali poco ci manca. Il punto è che l’effetto alone di cui sopra non consente di far capire che la quasi totalità dei dirigenti quelle 36 ore le completano mediamente in tre giorni, non in una settimana.

Che di questo si tratta deriva anche dalla lettura combinata del comma 2 dell’art. 2 col successivo comma 4, che prevede un assetto diverso per dirigenti degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, i quali “sono soggetti ad accertamento esclusivamente ai fini della verifica dell’accesso”.

Per i dirigenti scolastici è dunque da risolvere il solo problema dell’accesso, cioè dell’ingresso a scuola; per gli altri è obbligatorio verificare anche l’uscita. Bene, è chiaro. Quello che non è chiaro è se ci sono e quali dovrebbero essere le eventuali sanzioni per la violazione di questa particolare casistica di *intramoenia*. Il problema si pone perché il Codice disciplinare e l’apparato sanzionatorio sono declinati dai CCNL, che però sono e saranno tarati sulla clausola contrattuale consolidata, non sulle nuove indicazioni recate dalla Legge n. 56/2019.

Tanto per fare un esempio, l’art. 7 del CCNL del 22 febbraio 2010 dell’area dirigenziale Regioni-Autonomie locali prevede la sanzione disciplinare pecuniaria da un minimo di euro 200,00 ad un massimo di euro 500,00 nel caso di “inosservanza delle direttive, dei provvedimenti e delle disposizioni di servizio, anche in tema di assenze per malattia, nonché di presenza in servizio correlata alle esigenze della

struttura ed all’espletamento dell’incarico affidato” (comma 4, n. 1).

Sanzione che si applica qualora non ricorrano le fattispecie considerate nell’art. 55-*quater*, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede il licenziamento nel caso di “falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell’assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia”.

D’altro canto, l’Aran ha assunto una posizione chiara sull’argomento orario di lavoro dei dirigenti, affermando che il CCNL ha introdotto un sistema basato sulla autoresponsabilizzazione in cui non è prevista alcuna quantificazione complessiva dell’orario di lavoro, per cui non ha alcun significato il riferimento alle 36 ore settimanali. E questo perché spetta al dirigente l’organizzazione complessiva del proprio tempo di lavoro in modo da assicurare il completo soddisfacimento dei compiti affidati e degli obiettivi assegnati. Tempo che deve essere necessariamente funzionale all’orario di servizio della struttura di preposizione ed essere rapportato anche a quello del personale in servizio presso la stessa.

Questo però non preclude all’Ente la possibilità di assumere iniziative per l’adozione di sistemi di rilevazione e accertamento delle presenze e delle assenze, anche ai fini della valutazione annuale dei dirigenti e dell’erogazione della retribuzione di risultato nonché per la gestione degli altri istituti connessi al rapporto di lavoro (ferie, malattia, ecc.).

È evidente, afferma l’Aran, che la rilevazione riguarderà solo le presenze e le assenze e non anche la quantità oraria delle prestazioni giornaliere, dato che non è prevista per i dirigenti alcuna quantificazione dell’orario di lavoro dovuto settimanalmente. L’orientamento espresso dall’Agenzia della contrattazione è sottile e di alto profilo, sfidante innanzi tutto nei confronti dei dirigenti stessi, poi degli amministratori. Afferma in buona sostanza che l’orario di lavoro del dirigente non dovrebbe essere una componente essenziale della prestazione, rilevando invece obiettivi, attività, comportamenti, risultati, relazioni. Componenti che possono essere apprezzate solo con un sistema di valutazione oggettivo e seriamente gestito.

È probabile che anche in questo campo le *performance* raggiunte dai dirigenti pubblici non siano sembrate eccezionali agli occhi del Ministro, che ora impone loro di assicurare la propria presenza in entrata e in uscita tramite sistemi di rilevazione perché non

riconosce loro la capacità di autodeterminarsi né di organizzare il lavoro dei propri collaboratori.

Resta l'evidenza che già il D.Lgs. n. 165/2001, nel testo oggi vigente, e i CCNL combinano un assetto regolatorio ben definito circa gli obblighi e le responsabilità dei dirigenti, talché non si riesce a comprendere l'inserimento della disposizione nella Legge n. 56/2019 se non nella volontà di proclamare, tramite appunto una "norma manifesto", che non c'è n'è per nessuno, men che meno per i dirigenti, verso i quali il sentimento della diffidenza è stato ormai definitivamente consacrato in una Legge dello Stato.

Ci concediamo sul punto un'ultima provocazione, relativa al diverso regime che è stato previsto per dirigenti degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Dimentica il Legislatore che tanti Comuni gestiscono servizi prescolastici quali nidi e scuole dell'infanzia, sezioni primavera, centri per bambini e famiglie. Servizi per i quali peraltro si è aperta la sfida dello "zero-sei", il "Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni", istituito dal D.Lgs. n. 65/2017 auspice la Legge della "buona scuola" n. 107/2015.

Nei Comuni è abituale la presenza di una struttura organizzativa dedicata a questi servizi educativi, affidata alle cure di un dirigente, che di regola gestisce anche servizi scolastici come il trasporto, la refezione, l'assistenza agli alunni disabili e spesso anche le competenze comunali in materia di edifici scolastici. Strutture quindi di significativa complessità spesso assimilabili agli Istituti scolastici comprensivi.

A questi dirigenti ovviamente non si applica la deroga del comma 4, in quanto espressamente riservata al "personale docente ed educativo degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative" con modalità che saranno stabilite dal Miur, Ministero che notoriamente non ha alcuna relazione funzionale con i Comuni.

Ah già, c'è il registro di classe, che i dirigenti comunali non hanno, che rassicura il Legislatore perché astrattamente idoneo ad escludere fenomeni di assenteismo o di false attestazioni della presenza in servizio. Una ulteriore dimostrazione che la frenesia normativa deriva unicamente dalla volontà di inchiodare i dirigenti alla scrivania "dalle 8 alle 8", come nella gustosa parodia di Cinzia Leone in un lontano programma della Dandini su Rai3.

Il ricambio generazionale

Le misure per le amministrazioni centrali

L'art. 3 della Legge n. 56/2019 introduce misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella Pubblica Amministrazione. Misure tarate sulle amministrazioni centrali, le quali possono procedere da quest'anno ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. *Turn over* pieno, dunque.

Le suddette amministrazioni predispongono il piano dei fabbisogni di personale al fine di reclutare, "in via prioritaria", 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.

Sempre a decorrere da quest'anno è consentito il cumulo delle risorse, corrispondenti a economie da cessazione del personale già maturate, destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, a partire dal budget assunzionale più risalente, nel rispetto del piano dei fabbisogni e della programmazione finanziaria e contabile.

Resta fermo quanto previsto dall'art. 1, comma 399, della Legge di bilancio n. 145/2018, secondo cui la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli Enti pubblici non economici e le agenzie fiscali non possono effettuare assunzioni con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019 (il 1° dicembre per le università), fatti salvi gli inquadramenti al ruolo di professore associato. Disposizione già derogata dal D.L. n. 4/2019 in favore dell'INPS, del Ministero della Giustizia e del Ministero per i beni e le attività culturali.

Al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, il comma 4 consente per il triennio 2019-2021 di procedere all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80% delle facoltà di assunzione per ciascun anno; e avviare procedure concorsuali, nello stesso limite, al netto delle risorse di cui sopra, le cui assunzioni possono essere effettuate successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà di assunzione.

Queste procedure possono essere attivate:

- in deroga all'art. 1, comma 399, della Legge n. 145/2018;

- in deroga a quanto previsto dall'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, quindi senza previo esperimento della mobilità volontaria;

- nel rispetto dell'art. 4, commi 3 e 3-bis, del D.L. n. 101/2013, ossia con specifica autorizzazione subordinata - alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle graduatorie vigenti e previa attivazione della mobilità collettiva di cui all'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001.

Le procedure concorsuali sono affidate al Dipartimento della funzione pubblica, che vi provvede tramite un "portale del reclutamento", anche in deroga al regolamento di cui al D.P.R. n. 487/1994, per quanto concerne da un lato la nomina e la composizione della commissione d'esame, prevedendo la costituzione di sottocommissioni anche per le prove scritte e stabilendo che a ciascuna delle sottocommissioni non può essere assegnato un numero di candidati inferiore a duecentocinquanta; dall'altro la tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame, prevedendo in particolare:

1) la facoltà di far precedere le prove di esame da una prova preselettiva, qualora le domande di partecipazione al concorso siano in numero superiore a due volte il numero dei posti banditi;

2) la possibilità di svolgere prove preselettive consistenti nella risoluzione di quesiti a risposta multipla, gestite con l'ausilio di Enti o istituti specializzati pubblici e privati e con possibilità di predisposizione dei quesiti da parte degli stessi;

3) forme semplificate di svolgimento delle prove scritte, anche concentrando le medesime in un'unica prova sulle materie previste dal bando, eventualmente mediante il ricorso a domande con risposta a scelta multipla;

per i profili tecnici, lo svolgimento di prove pratiche in aggiunta a quelle scritte o in sostituzione delle medesime;

4) lo svolgimento delle prove di cui ai numeri da 1) a 3) e la correzione delle medesime prove anche mediante l'ausilio di sistemi informatici e telematici;

5) la valutazione dei titoli solo dopo lo svolgimento delle prove orali nei casi di assunzione per determinati profili mediante concorso per titoli ed esami; l'attribuzione, singolarmente o per categoria di titoli, di un punteggio fisso stabilito dal bando, con la previsione che il totale dei punteggi per titoli non può essere superiore ad un terzo del punteggio complessivo attribuibile.

Misure per la verità già abbondantemente utilizzate per esempio dalle Amministrazioni Locali grazie all'autonomia che la legge riconosce nella gestione dei bandi di concorso e relativi atti.

La questione delle assunzioni nelle amministrazioni centrali merita però una riflessione, alla luce del diluvio di norme speciali abbattutesi nell'ultimo anno. Non senza aver ricordato il comma 300 della Legge di bilancio n. 145/2018, che aveva adombrato la velleità di effettuare le assunzioni "mediante concorsi pubblici unici, per esami o per titoli ed esami, in relazione a figure professionali omogenee".

Concorsi organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica per il tramite della Commissione RIPAM, che a sua volta si avvale del Formez P.A., che possono essere espletati con modalità semplificate definite con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

I due mesi sono abbondantemente passati e il decreto non si è visto, ma il Legislatore ha continuato a sfornare norme su norme, assunzioni su assunzioni, rinviando a data da destinarsi le regole e i criteri che avrebbero dovuto consentire di effettuare quelle stesse assunzioni. Un rapido elenco limitato al 2019: - D.L. n. 4/2019 su reddito di cittadinanza e pensione quota 100, l'art. 14-bis disciplina le capacità assunzionali delle regioni, degli Enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, nonché degli Enti locali; l'art. 14-ter disciplina l'utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego;

- D.L. "crescita" n. 34/2019, l'art. 33, comma 2, ha la finalità di accrescere le facoltà assunzionali degli Enti che presentino un rapporto virtuoso fra spese complessive per il personale ed entrate riferite ai primi tre titoli del rendiconto, consentendo ai Comuni di sommare, nella programmazione dei fabbisogni di personale per il 2019, il 100% della spesa del personale cessato nel 2018, i resti assunzionali degli ultimi 5 anni, le cessazioni programmate nel 2019 in applicazione della "quota 100"; il comma 2-bis modifica il comma 366 della Legge n. 145/2018, riguarda le assunzioni del personale scolastico ed educativo degli Enti locali;

- i D.L. "sicurezza, con la pletera di assunzioni nei Ministeri, Forze di Polizia, vigili urbani.

Per non parlare dei Commissari, nominati per le aree devastate dai terremoti, per il ponte di Genova, per sbloccare i cantieri, per la sanità calabrese, per la sicurezza delle strade, per il rimborso dei risparmiatori truffati dalle banche. Con i connessi poteri derogatori, stile Protezione Civile di qualche tempo fa,

prova che in questo Paese l'impresa eccezionale è essere normali, come cantava Lucia Dalla.

Le disposizioni introdotte dalla Legge n. 56/2019, lungi dall'essere un compendio o un viatico per la corretta e coordinata gestione del personale pubblico, rappresentano una ulteriore deviazione particolaristica, frammento di un *puzzle* sempre più intricato la cui composizione sarà sicuramente ardua anche per gli illuminati del Nucleo della concretezza.

Le misure per tutte le PA

I commi 8 e seguenti dell'art. 3 contengono regole che si applicano alle procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, le cui assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità volontaria.

Novità per il personale in disponibilità di cui all'art. 34 del D.Lgs. n. 165/2001, che ora ha diritto a un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi e il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto a tale data.

Nella nuova versione rimane la risoluzione del rapporto di lavoro alla data del raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità, ma anche prima del raggiungimento di detto periodo massimo, qualora il dipendente in disponibilità rinunci o non accetti per due volte l'assegnazione disposta nell'ambito della provincia dallo stesso indicata.

Al comma 6, laddove l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'elenco delle mobilità, si specifica che non è possibile tenere conto dei conferimenti di incarichi dirigenziali e che la verifica deve essere effettuata in relazione alla qualifica e alla categoria di inquadramento occorrenti.

All'art. 34-bis, che tratta della mobilità, è posto l'onere di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e ai Centri per l'impiego la rinuncia o la mancata accettazione dell'assegnazione da parte del dipendente in disponibilità.

Cambia inoltre il termine entro il quale le amministrazioni possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale: non più

“decorsi due mesi dalla ricezione della comunicazione” ma “quarantacinque giorni”.

Novità anche per le assunzioni di disabili (art. 39): è possibile promuovere o proporre programmi di assunzioni anche per profili professionali delle aree o categorie previste dai contratti collettivi di comparto per i quali non è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo.

Le commissioni di concorso

Siamo così al tema delle commissioni di concorso (comma 11), i cui presidenti e membri possono essere scelti anche tra il personale in quiescenza da non più di quattro anni alla data di pubblicazione del bando di concorso, purché in possesso dei requisiti. A questi incarichi non si applica l'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, il quale prevede che le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi di studio e di consulenza né incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo di amministrazioni pubbliche a soggetti già lavoratori pubblici e privati collocati in quiescenza, a meno che non si tratti di incarichi o cariche conferiti a titolo gratuito.

Ferme restando le altre cause di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla legislazione vigente, la risoluzione del rapporto di lavoro per motivi disciplinari, per ragioni di salute o per decadenza dall'impiego, comunque determinata, è causa di esclusione dalla nomina del dipendente, anche in quiescenza, a presidente o componente di una commissione esaminatrice di un concorso pubblico per l'accesso a un pubblico impiego.

Novità anche in tema di compensi per i componenti delle commissioni di concorso, che “si considerano ad ogni effetto di legge conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto dal dipendente pubblico o comunque conferiti dall'amministrazione presso cui presta servizio o su designazione della stessa”. E questo anche laddove si tratti di concorsi banditi da un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, ferma restando in questo caso la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001.

Se le parole hanno un senso, dovrebbe conseguire la gratuità della partecipazione alle commissioni di concorso, ma così non è. Il comma 13 infatti rinvia ad apposito D.P.C.M., da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge, l'aggiornamento dei compensi per i concorsi indetti dalle amministrazioni centrali, ancora indicati (in lire) dal D.P.C.M. 23 marzo 1995.

E questo “anche” in deroga all'art. 6, comma 3, del D.L. n. 78/2010, secondo cui gli importi delle

indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Ma novità eclatanti sono previste per i dirigenti, per i quali non si applicherà più l'art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, ossia l'omnicomprensività del trattamento economico, che finora ha remunerato tutte le funzioni e i compiti attribuiti e qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa, compresa l'attività di presidente o membro delle commissioni di concorso.

Resta solo fermo il limite di cui all'art. 23-ter del D.L. n. 201/2011, che stabilisce come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

Nel combinato delle disposizioni c'è però qualcosa che non quadra: le funzioni di componente delle commissioni di concorso si considerano "ad ogni effetto di legge" conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto dal dipendente pubblico, anche quando si tratti di concorsi banditi da un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. Questo dovrebbe comportare che le suddette funzioni sono svolte in via gratuita e invece la Legge da un lato rinvia ad un D.P.C.M. l'aggiornamento dei compensi, dall'altro scardina l'ormai consolidato principio di onnicomprensività del trattamento economico di dirigenti per riconosce anche a loro questi compensi.

Qualche osservatore ha azzardato a interpretare che con le nuove disposizioni al dirigente nominato presidente o membro della commissione, sia nel proprio Ente sia in Ente diverso, spetta il compenso perché espressamente previsto; al funzionario o ad altro dipendente, per lo stesso incarico, invece no.

Che appare una interpretazione singolare ma purtuttavia plausibile, visto il comando chiarissimo del comma 12 dell'art. 3, mercé il quale gli incarichi devono da ora considerarsi conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto dal dipendente.

C'è però un ulteriore effetto perverso nell'intreccio delle norme, in quanto il principio posto dal comma 12 si applica a tutte le PA, che quindi sono obbligate a non corrispondere gettoni e rimborsi ai propri e altrui dipendenti, con correlato onere degli Enti territoriali di adeguare i propri ordinamenti interni.

Il comma 13, che rinvia al D.P.C.M. l'aggiornamento dei compensi, invece si applica ai concorsi indetti dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e dagli Enti pubblici non economici nazionali. Ai dipendenti di questi Enti spetterà senz'altro il compenso, in quanto il penultimo periodo espressamente dispone: "I compensi stabiliti con il decreto di cui al precedente periodo sono dovuti ai componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego nominate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge".

Da tutto questo risulta che i compensi spetteranno ai dipendenti delle amministrazioni centrali, nella versione aggiornata dal prossimo D.P.C.M., e ai dirigenti di tutte le amministrazioni. Non invece ai dipendenti di queste ultime. Con quanta equanimità è facile intuire.

L'Albo dei commissari

Si passa così all'altra "perla" della Legge n. 56/2019, contenuta nei commi 15 e 16 dell'art. 3. Il primo assume l'obiettivo di accelerare la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici attraverso l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, dell'"Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso", articolato in sottosezioni su base regionale e per aree o settori tematici omogenei.

Anche in questo caso sappiamo solo che l'iscrizione all'Albo ha durata di tre anni ed è rinnovabile per una sola volta, visto che sarà un decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione a stabilire i requisiti per l'iscrizione, le cause di incompatibilità e di inconfirmità dell'incarico, le modalità di gestione e di aggiornamento dell'Albo e sono individuate le sottosezioni. Fino all'adozione del decreto, le commissioni continuano ad essere costituite secondo le disposizioni vigenti.

C'è subito da sottolineare che il ricorso all'Albo è riferito ai soli concorsi svolti secondo le modalità previste:

- dall'art. 4, comma 3-*quinquies*, del D.L. n. 101/2013, ossia mediante concorsi unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica;

- e dall'art. 35, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001, quindi con le procedure RIPAM.

Il comma 16 però prevede che l'Albo possa essere utilizzato anche per le procedure diverse da queste, sulla base di apposita convenzione col Dipartimento della funzione pubblica.

Così ridimensionata, la funzione dell'Albo appare meno minacciosa e anzi credibile, tenuto conto che i suoi iscritti dovranno gestire concorsi potenzialmente nazionali. Restano comunque almeno tre riserve. La prima è che è estremamente difficile organizzare concorsi unici che possano raccogliere le esigenze di un numero consistente di amministrazioni e senza che ci sia una qualche omogeneizzazione dei profili professionali.

La seconda, altrettanto pesante e forse ancora più concreta, deriva dalla recente esperienza dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni di gara istituito presso l'ANAC ai sensi dell'art. 78 del D.Lgs. n. 50/2016, la cui operatività è stata prima differita dal 15 gennaio al 15 aprile 2019 per "esiguità del numero di iscritti", poi interrotta ad opera del D.L. "sblocca cantieri" n. 32/2019, il cui art. 1 ha stabilito che fino al 31 dicembre 2020 non trovano applicazione, "a titolo sperimentale", alcune norme del Codice dei contratti, tra cui l'art. 77, comma 3, quanto all'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

A differenza dell'Albo dei commissari di gara, quello dei commissari di concorso ha dalla sua che dovrà gestire procedure uniche, semmai saranno allestite, quindi potrebbe godere di maggiore fortuna. Vedremo.

La terza riserva deriva dalla evidenza che, secondo quanto si è cercato di riassumere in precedenza, al momento in cui l'Albo sarà operativo i concorsi saranno stati tutti espletati e le dotazioni organiche riempite, talché la sua funzione potrà risultare utile per la prossima tornata di assunzioni, che sarà a lungo

scadere di tempo, a meno che il Legislatore non metta in piedi "quota 90".

Quant'è concreta questa concretezza?

È interessante gettare un ultimo sguardo all'art. 6 della Legge n. 56/2019, i cui primi tre commi riguardano l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni:

1. quelle di cui agli artt. 1 e 3 recano norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento; parliamo dunque del Nucleo della concretezza, con annessi poteri del Prefetto, e delle misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella Pubblica Amministrazione;
2. quelle di cui all'art. 2 attengono alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. 1), della Costituzione; si tratta in questo caso delle misure per il contrasto all'assenteismo;
3. quelle di cui all'art. 5 costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione; sono le disposizioni in materia di buoni pasto.

Nulla è precisato circa l'art. 4, che tratta della mobilità tra il settore del lavoro pubblico e quello privato, materia sulla quale però vige la riserva di legge.

Alla luce di tutto questo, il comma 4 dell'art. 6 affida alle Regioni, anche per quanto concerne i propri Enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e agli Enti locali l'onere di adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni della legge. Onere per la cui ottemperanza non sono previste scadenze né sanzioni, ma che va di pari passo con i decreti attuativi imposti dalla legge stessa.

In particolare, gli strumenti attuativi previsti dalla Legge sono i seguenti:

Provvedimento	Contenuto	Articolo	Scadenza
Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione	Approvazione del Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza	Art. 60-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001	Non prevista
D.P.C.M.	Modalità di attuazione dei sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi	Art. 2, comma 1, L. n. 56/2019	Non prevista
D.P.C.M.	Aggiornamento dei compensi per i componenti le commissioni di concorso	Art. 3, comma 13, L. n. 59/2016	Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge
Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione	Definizione dei requisiti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso	Art. 3, comma 15, L. n. 59/2019	Non prevista

Dal combinato disposto risulta che tutta la partita della "concretezza" (art. 1) è subordinata all'attivazione del Nucleo e all'approvazione del Piano triennale. Così anche per il contrasto all'assenteismo (art. 2), per il quale è necessario parimenti attendere le indicazioni ministeriali. Circa le misure per accelerare le assunzioni (art. 3), posto che le facoltà sono state offerte alle sole amministrazioni centrali, le due novità vere sono che le nuove assunzioni non sono più subordinate alle procedure di mobilità volontaria e che quelle di disabili saranno possibili anche per profili professionali delle aree o categorie per i quali non è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo.

In tema commissioni di concorso, il fatto nuovo è che il presidente e i membri possono essere scelti anche tra il personale in quiescenza e che gli incarichi si considerano conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto dal dipendente. Resta tutto da vedere per quanto riguarda il ritocco dei compensi e l'istituzione dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso, aspetti la cui operatività è collegata all'adozione, rispettivamente, di un D.P.C.M. e di un decreto ministeriale.

Minime le novità anche in tema di mobilità (art. 4), di cui per questo non si è discusso nel presente intervento, limitate a contenere il rinnovo del collocamento in aspettativa, in controtendenza con la Legge n. 183/2010 che invece aveva favorito al massimo la "ricollocazione" dei dipendenti pubblici presso le imprese o la libera professione.

Allora, di grazia, di quale concretezza parliamo? Sono passati 26 anni dal D.Lgs. n. 29/1993 e qualcuno in meno da quando un gruppo di (questi sì) illuminati hanno cambiato i connotati alla Pubblica Amministrazione e gettato le basi di una rigenerazione culturale i cui effetti si sono protratti a lungo. Oggi la riforma della Pubblica Amministrazione prende spunto dalla presunta dabbenaggine dei dipendenti pubblici e dalla stupidità di un manipolo di furbetti, prende corpo con assunzioni disseminate in ogni dove e sovrastrutture d'ogni sorta, prende visione da pensieri di corto raggio e respiro asfittico. Il tutto fa apparire di straordinaria attualità il grido del "Sommo":

*«Ahi serva Italia, di dolore ostello,
nave senza nocchiere in gran tempesta,
non donna di provincie, ma bordello!»*
(Purgatorio, Canto VI, vv. 76-78)