

Camera dei Deputati  
Commissioni I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei ministri e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) riunite

D.d.l. A.C. 1433 – Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo

## AUDIZIONE INFORMALE

Lorenzo Casini

*Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca e  
Presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA)*

### SOMMARIO:

1. Premessa	2
2. «La grande malata»? lo stato della pubblica amministrazione in Italia	2
3. I rimedi proposti dal d.d.l. concretezza: i limiti e la debolezza	4
4. Osservazioni sul d.d.l.	6
4.1. Il Nucleo della concretezza	6
4.2. Il contrasto all'assenteismo	9
4.3. Le assunzioni	10
5. Conclusioni	12

Roma, 5 febbraio 2019

## IL DISEGNO DI LEGGE «CONCRETEZZA»

Lorenzo Casini\*

### 1. *Premessa*

Il presente documento prende in esame il disegno di legge A.C. 1433 recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo», il c.d. d.d.l. «Concretezza» (d'ora in avanti, «d.d.l.»).

Dopo una sintetica descrizione delle condizioni attuali della pubblica amministrazione in Italia (par. 2), il documento si sofferma sui limiti e sulle debolezze del d.d.l. (par. 3). Successivamente, sono formulate osservazioni più specifiche sui singoli articoli del provvedimento, con particolare riguardo a tre aspetti: 1) il Nucleo della concretezza; 2) il contrasto all'assenteismo; 3) le assunzioni (par. 4). Da ultimo, sono formulate alcune considerazioni conclusive (par. 5).

Può sin da ora anticiparsi che, anche a séguito di interventi legislativi approvati successivamente alla presentazione del d.d.l., il provvedimento in esame mostra numerosi limiti. È certamente apprezzabile l'intento di intervenire sulla pubblica amministrazione per migliorarne il buon andamento. Tuttavia, per essere davvero efficace, il d.d.l. richiede modifiche profonde e investimenti massicci.

### 2. *«La grande malata»? : lo stato della pubblica amministrazione in Italia*

«Il lavoro burocratico è pessimamente organizzato, epperiò, sebbene le paghe si[a]no modeste, la resa del lavoro è minima ed il costo enorme; ed opprimenti le imposte che i contribuenti debbono pagare per mantenere un cetto burocratico povero, malcontento, invidioso ed improduttivo. Finché si lascia immutata la organizzazione attuale, bisogna dichiarare che il problema è insolubile»<sup>1</sup>.

---

\* Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca e Presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA) ([www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)).

<sup>1</sup> L. EINAUDI, *l problema della burocrazia* (1919), in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. V, Torino, Einaudi, 1961, 230 ss., qui 230.

La descrizione della amministrazione italiana offerta nel 1919 da Luigi Einaudi è purtroppo ancora attuale. Anzi, per certi versi, le condizioni sono peggiorate: i dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e del Ministero dell'economia e delle finanze restituiscono l'immagine di una pubblica amministrazione vecchia, indigente, senza ricambio e priva di prospettive di carriera<sup>2</sup>.

L'età media è di oltre 50 anni (nei Ministeri è di 55 anni), mentre nel 2001 era di 43 anni. I vuoti nelle dotazioni organiche si contano a migliaia oramai. I limiti e le carenze nel reclutamento, saltuario e sporadico, sono enormi. A questo si aggiungono decenni di assunzioni senza concorso o graduatorie con valenza decennale e diversi tipi di *spoils system*. I capaci e i meritevoli sempre meno guardano alla pubblica amministrazione come una meta ambita o anche solo come una possibile destinazione lavorativa.

Ciò è alimentato dalle prospettive minime di carriera che attualmente sono offerte ai funzionari e ai dirigenti pubblici. Mancano meccanismi di *fast-track* per i migliori e i dati dell'OCSE evidenziano che proprio i funzionari delle amministrazioni centrali, in Italia, sono la categoria più mortificata: salari bassi, soprattutto in comparazione con i dirigenti, e fissi; nessuna possibilità di promozione; attese infinite – e spesso vane – di concorsi per dirigenti. Va quindi salutato con favore lo svolgimento, dopo tanti anni e grazie alla fine dei blocchi delle assunzioni già disposta dai precedenti governi, del settimo corso-concorso indetto nel 2018 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) per reclutare 123 dirigenti (il precedente corso-concorso, per 26 dirigenti, risale al 2012; il primo, per 118 dirigenti, al 1995)<sup>3</sup>. Si tratta, però, di numeri ancora troppo bassi e con tempi troppo lunghi rispetto alle reali esigenze delle amministrazioni.

Questo insieme di situazioni patologiche genera altre patologie, cui la recente riforma avviata con la legge n. 124 del 2015 ha solo in parte posto rimedio. Si prenda il caso dei funzionari nei Ministeri. In assenza di reali prospettive di carriera – anche per i ripetuti blocchi delle assunzioni previsti negli ultimi quindici anni – e con stipendi oramai troppo bassi (circa 1400-1500 euro netti mensili contro una media OCSE di oltre 2000 euro), i funzionari ministeriali sono talvolta – spesso giustamente – “ricompensati” con incarichi dirigenziali, rinnovati anche per 3-4 volte. Si creano improprie

---

<sup>2</sup> I dati sono consultabili su <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> e su <http://www.contoannuale.tesoro.it/>.

<sup>3</sup> <http://sna.gov.it/7corsoconcorso/>.

fidelizzazioni e si illudono funzionari senza dar loro reali alternative. Tutto questo porta appunto altre patologie, come le istanze di stabilizzazione del personale impiegato per anni in posizioni dirigenziali (è quanto avvenuto nel noto caso dei funzionari-dirigenti dell’Agenzia delle entrate, oggetto di pronuncia della Corte costituzionale e di apposito intervento legislativo<sup>4</sup>).

Le condizioni della pubblica amministrazione in Italia sono oramai vicine al collasso. I governi della precedente legislatura e la riforma c.d. Madia hanno messo la pubblica amministrazione al centro dell’agenda politica, con interventi importanti quali lo sblocco del turn-over, le assunzioni straordinarie e il rinnovo dei contratti nazionali. La direzione era giusta, dopo molti, troppi anni di frenate negli investimenti. Anche se la strada da compiere era ed è ancora lunga.

### 3. *I rimedi proposti dal d.d.l. concretezza: i limiti e la debolezza*

A fronte del quadro descritto, bisognoso di interventi strutturali di lunga durata, il d.d.l. identifica alcuni dei mali, ma non offre le soluzioni adeguate.

In via generale, il d.d.l. detta in larga misura norme episodiche, che solitamente sono inserite in decreti-legge o in leggi di bilancio (ed è infatti quanto si è poi verificato nel caso di alcune delle disposizioni, che sono state inserite in provvedimenti successivi alla presentazione in Parlamento del d.d.l. Concretezza). Va sicuramente apprezzato che il governo, per un tema così importante, abbia scelto di presentare un disegno di legge e di coinvolgere in modo pieno il Parlamento.

Innanzitutto, non convince l’impostazione del d.d.l., che mira a introdurre strumenti di prevenzione di tipo poliziesco – come i sistemi di verifica biometrica dell’identità insieme con quelli di videosorveglianza – invece di investire in meccanismi volti a migliorare effettivamente la qualità delle prestazioni erogate. Certamente l’assenteismo è un problema grave, che richiede sanzioni molto severe, peraltro già introdotte nella scorsa legislatura. Evidenti sono altresì il rilievo politico e la rilevanza mediatica della questione, capace di attirare l’attenzione dell’opinione pubblica. Tuttavia, ammesso che sia il tipo di assenteismo regolato dal d.d.l. il vero male dell’amministrazione

---

<sup>4</sup> Corte cost., sentenza n. 37 del 2015, che ha dichiarato illegittima la reiterata assegnazione di funzioni di livello dirigenziale a circa 700 funzionari dell’Agenzia delle entrate. L’art. 1, commi 93 ss., della legge n. 205 del 2017 ha poi dettato norme e procedure speciali volte a favorire l’inquadramento nel ruolo dirigenziale di detto personale.

italiana – che vede in realtà anomalie ben più significative e impattanti, rispetto al settore privato, in altri ambiti, come quelli relativi ai procedimenti disciplinari e di licenziamento o anche all’uso e all’abuso dei permessi e delle aspettative – il rilevamento delle impronte digitali o dell’iride a motivare un dipendente pubblico in nulla migliorerà le prestazioni del personale non produttivo e, semmai, potrà intaccare il morale di quello più capace e produttivo.

Inoltre, il d.d.l. prova a migliorare l’efficacia dell’azione amministrativa creando un nuovo ufficio – il Nucleo della concretezza – le cui funzioni mostrano però evidenti sovrapposizioni con strutture già esistenti. In aggiunta, la istituzione di un ulteriore organismo di verifica e controllo rischia di alimentare il senso di un’amministrazione «sotto assedio»<sup>5</sup>.

Le norme in materia di personale (trattamento accessorio e reclutamenti), poi, mirano di fatto a tamponare l’emergenza, senza alcuna programmazione del futuro. A conferma di questo, vi è il fatto che alcune delle misure sono già state inserite nel d.l. n. 135 del 2018 e nella legge n. 145 del 2018. Le disposizioni del d.d.l. sono state scritte come quelle di un decreto-legge: interventi necessari e urgenti, ricorrendo anche, ancora una volta, allo scorrimento di graduatorie. Un meccanismo che non realizza davvero il vantaggio dell’amministrazione, che dovrebbe essere quello di poter “pescare”, per i propri reclutamenti, in un bacino di meritevoli il più ampio possibile, che include anche i giovani laureati o i giovani dottori di ricerca..

In conclusione, il d.d.l. non affronta i problemi della pubblica amministrazione oggi più urgenti, che vanno dal trattamento giuridico ed economico del personale non dirigenziale alle politiche di reclutamento e alla formazione. Le risorse aggiuntive previste dal d.d.l. sono stanziare, in minima parte, per creare un nuovo ufficio e, in larga parte, per introdurre sistemi di verifica biometrica dell’identità del personale al fine di controllare il rispetto dell’orario di lavoro. In termini più generali, il d.d.l. conferma la lunga tradizione italiana di interventi dall’approccio meramente formalistico e prescrittivo nei confronti della pubblica amministrazione, costruiti su nuovi uffici, nuovi piani, regole aggiuntive, minacce di ispezioni e di sanzioni: un

---

<sup>5</sup> S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, Il Mulino, 2019, 251 ss., nonché gli scritti dedicati al tema «Che cosa resta della pubblica amministrazione?», in corso di pubblicazione in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, n. 1.

percorso che mai è riuscito davvero a superare gli effetti del c.d. «circolo vizioso della burocrazia»<sup>6</sup>.

#### 4. *Osservazioni al d.d.l.*

Il d.d.l., come visto, non tratta in modo adeguato le complessità delle questioni relative alla pubblica amministrazione. Sarebbe quindi auspicabile un radicale ripensamento del provvedimento, cogliendo l'occasione offerta dal fatto che l'inserimento di alcune disposizioni del d.d.l. in altri atti legislativi rende comunque necessario apportare modifiche al testo.

Al di là di questa o altra possibilità, inclusa quella di non proseguire l'*iter* del d.d.l. e collocare le norme rimanenti in altri provvedimenti, di seguito sono riportate alcune osservazioni su tre argomenti: il Nucleo della concretezza (art. 1); il contrasto all'assenteismo (art. 2); le assunzioni (art. 4)<sup>7</sup>.

##### 4.1. *Il Nucleo della concretezza*

L'articolo 1 istituisce, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa, denominato «Nucleo della concretezza». A tal fine, sono inseriti nel d.lgs. n. 165 del 2001 tre nuovi articoli (60-*bis*, 60-*ter* e 60-*quater*), riguardanti rispettivamente l'attività del Nucleo, la collaborazione tra quest'ultimo e i prefetti, il personale del Nucleo medesimo.

A prescindere dai dubbi circa la effettiva utilità di un tale organismo, i cui compiti sono in parte sovrapponibili a quelli di altri uffici, primo tra tutti l'Ispettorato per la funzione pubblica di cui all'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'articolo 1, così come formulato, non sembra rispondere pienamente alle finalità che si intendono perseguire.

In primo luogo, se davvero il Nucleo è immaginato come organismo diverso dall'Ispettorato per la funzione pubblica e comunque di supporto alle

---

<sup>6</sup> Si v., per tutti, G. REBORA, *Scienza dell'organizzazione. Il design di strutture, processi e ruoli*, Roma, Carocci, 2017, 53.

<sup>7</sup> L'articolo 3, come è noto, detta norme ora previste dall'articolo 11 del d.l. n. 135 del 2018, attualmente in fase di conversione. L'articolo 5 riguarda la triste vicenda dei buoni pasto non più finanziati dalla società che aveva vinto la gara, su cui è stata programmata dalle Commissioni I e XI una specifica audizione in data 5 febbraio 2019.

amministrazioni, non si comprende la necessità del comma 3 – in cui sono previsti sopralluoghi e visite di carattere sostanzialmente ispettivo (tanto che sono effettuate in collaborazione con l’Ispettorato stesso) – e soprattutto del comma 4, in cui si fa riferimento alla redazione del processo verbale di ogni sopralluogo, con previsioni di un dettaglio anche eccessivo per norme di rango primario. In sostanza, l’attività del Nucleo è configurata con tratti anche di tipo ispettivo e sanzionatorio: vi è così il pericolo concreto di incrementare il senso di «accerchiamento» che purtroppo già caratterizza gran parte del personale pubblico.

In secondo luogo, appare utopistica l’idea di creare una struttura in grado di adottare un piano delle azioni concrete valido per tutte le amministrazioni, incluse quelle regionali e locali e ora – a séguito della modifica apportata in Senato – le scuole. Un dato costante e acquisito in tutti gli studi che negli ultimi venti anni hanno esaminato la difficile attuazione della separazione tra politica e amministrazione in Italia è la pressoché inesistente attività di programmazione svolta dal livello politico, principalmente a causa dell’assenza di una tradizione e di una cultura della direzione: è sufficiente leggere l’atto di indirizzo e la direttiva sull’azione amministrativa adottati ogni anno da un qualsiasi Ministero, dove abbondano indicazioni e obiettivi talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti agli uffici da leggi e regolamenti<sup>8</sup>. Immaginare, pertanto, che questa lacuna strutturale possa essere colmata da 53 persone, in buona parte provenienti da altre amministrazioni, è inverosimile.

In terzo luogo, la dotazione di risorse stanziata appare del tutto insufficiente. Non è stato previsto l’impatto negativo – anche economico – che il comando o il fuori ruolo potranno avere sulle amministrazioni di provenienza. Si sono calcolate solamente le spese per le unità di personale, non conteggiando quelle che una simile struttura dovrà sostenere anche solo per raccogliere tutte le informazioni necessarie per la predisposizione del piano. Senza tralasciare quelle per i sopralluoghi e le visite ispettive, i cui costi aggiuntivi – non indicati – graveranno anche sull’Ispettorato.

---

<sup>8</sup> Tra gli altri, *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, a cura di L. Casini, Bologna, Il Mulino, 2017, *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, il Mulino, 2009, B. DENTE, *In un diverso Stato* (1995), Bologna, Il Mulino, 1999, 21 ss. Ma si legga già S. CASSESE, *La carriera del burocrate: dirigenza politica e dirigenza amministrativa in Italia*, in *Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione*, a cura di L. Visentini, Milano, Franco Angeli, 1982, 105 ss.

In quarto luogo, rispetto all'ambito di operatività del Nucleo e alla pervasività dei suoi compiti, il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali appare troppo limitato. Il correttivo sulla applicazione dei termini per adempiere alle sole amministrazioni statali, introdotto in Senato al comma 3, non pare sufficiente. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali non può essere circoscritto a un'intesa sul Piano triennale delle azioni concrete. Occorrerebbe invece immaginare un coinvolgimento anche nella struttura e nel personale (il che garantirebbe anche una specifica competenza sulle amministrazioni regionali e locali): basterebbe, per esempio, stabilire che parte del personale in comando debba provenire da Regioni ed enti locali.

In conclusione, se l'obiettivo del d.d.l. è quello di introdurre la cultura della concretezza nelle amministrazioni pubbliche, sarebbe preferibile puntare davvero su una struttura di supporto, analisi e ricerca (anche potenziando uffici già esistenti e non creandone nuovi). Tale struttura potrebbe contribuire a individuare le principali carenze organizzative e funzionali su cui poi il governo potrà elaborare interventi correttivi. Una sorta di *task-force* al servizio delle amministrazioni (che in via sperimentale potrebbero essere solo quelle statali), senza compiti di pianificazione, né tanto meno di verifica e controllo.

Ad ogni modo, nel caso in cui si scelga di mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 1, si suggerisce di apportare almeno le seguenti modifiche:

- a) al comma 2 dell'articolo 60-*bis*, vista l'importanza dell'atto, valutare se prevedere un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, e comunque previo passaggio in Consiglio dei ministri. In ogni caso, rispetto all'attuale formulazione, andrebbe inserito anche il Ministro dell'economia e delle finanze tra i ministri concertanti e sarebbe utile prevedere comunque una data entro cui, ogni anno, il piano viene predisposto e/o aggiornato;
- b) sopprimere i commi 4 e 5;
- c) al comma 7, prevedere l'invio della relazione anche al Ministro dell'economia e delle finanze;
- d) sopprimere l'articolo 60-*ter*, lesivo dell'autonomia degli enti locali;
- e) all'articolo 60-*quater*, sopprimere il comma 2, che andrebbe invece collocato quale comma 3 dell'articolo 1 del d.d.l., in modo da non

lasciare il dettaglio della copertura finanziaria all'interno del d.lgs. n. 165 del 2001. In alternativa, si può lasciare nel comma 2 dell'articolo 60-*quater* solamente la quantificazione annuale a decorrere dal 2019 (o meglio dal 2020, visto anche il blocco delle assunzioni disposto dalla legge n. 145 del 2018), spostando la precisazione della copertura in un apposito comma 3 del dell'articolo 1 del d.d.l.

#### 4.2. *Il contrasto all'assenteismo*

L'articolo 2 del d.d.l. introduce sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi per controllare l'osservanza dell'orario di lavoro. A tal fine, è previsto un apposito regolamento attuativo adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione.

La disposizione, come anticipato, non pare idonea a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Il solo rispetto dell'orario di lavoro non è garanzia di qualità della prestazione svolta. Inoltre, le misure introdotte, anche in considerazione della sensibilità dei dati che verrebbero raccolti e gestiti (per es. impronte digitali, voce, iride), paiono del tutto sproporzionate rispetto all'obiettivo, ossia il contrasto all'assenteismo. Per di più, se si guarda ai pochissimi casi in cui l'ordinamento prevede questi strumenti, come per i parlamentari, i sistemi biometrici sono usati per il voto, non per rilevare gli accessi e la presenza.

Né è chiaro con quale modalità e per quale ragione i nuovi sistemi dovrebbero applicarsi ai dirigenti, posto che questi ultimi non hanno orario di lavoro. Dunque, non si comprende perché per rilevare la loro presenza debba essere prevista questa spesa. Sotto questo profilo, l'aggiunta introdotta in Senato non ha aiutato. Resta comunque il carattere ultroneo del primo periodo del comma 2.

Le risorse previste – pari a 35 milioni di euro per l'anno 2019 – sono insufficienti. In primo luogo, lo stesso articolo, in modo poco chiaro, prevede che non tutte le amministrazioni potranno avvalersi del fondo. In secondo luogo, è evidente che i costi relativi alla introduzione, manutenzione e gestione di detti sistemi di verifica biometrica dell'identità non si esauriscono nel 2019, ma riguarderanno anche gli anni successivi. La sensibilità di questi dati comporta poi ulteriori costi per garantirne la riservatezza, in termini di responsabilità organizzative e gestionali.

In definitiva, sarebbe opportuno valutare la soppressione dell'intero articolo 2, i cui effetti sull'amministrazione pubblica rischiano di essere negativi. In ogni caso, laddove si ritenesse invece di mantenere nel d.d.l. tale articolo, potrebbero essere apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, valutare se considerare i sistemi di verifica biometrica dell'identità alternativi a quelli di videosorveglianza degli accessi, sostituendo "e" con "o";
- b) sempre al comma 1, sostituire il regolamento del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 con un regolamento del Governo, adottato con delibera del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988. La materia è troppo sensibile per poter essere regolata con un regolamento del solo Presidente;
- c) sopprimere il comma 3, in quanto il primo periodo è superfluo e il secondo, aggiunto in Senato, introduce misure sproporzionate rispetto alla finalità che si intende raggiungere. Se si vogliono responsabilizzare i dirigenti verso il contrasto all'assenteismo, sarebbe più logico inasprire le sanzioni per omesso controllo sulla presenza in ufficio dei lavoratori (il che potrebbe essere fatto indipendentemente dalla introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità);
- d) sopprimere il comma 4, in quanto per le scuole l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità appare davvero sproporzionata. Sarebbe preferibile investire risorse per acquisto di libri, materiale didattico o altro.

#### 4.3. *Le assunzioni*

L'articolo 4 prevede misure per accelerare le assunzioni nella pubblica amministrazione. È ribadito lo sblocco del turn-over (comma 1), in realtà già programmato dai governi precedenti<sup>9</sup>. Sono individuate le figure professionali da reclutare in via prioritaria (comma 2), in larga parte già previste ora dalla

---

<sup>9</sup> Come ricorda il Servizio studi del Senato nel dossier del d.d.l., ai sensi dell'articolo 3 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, il limite è pari al 100 per cento a decorrere dal 2018 (mentre esso era pari al 20 per cento per il 2014, al 40 per cento per il 2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017).

legge n. 145 del 2018 per le assunzioni straordinarie ivi programmate a valere sul Fondo per il pubblico impiego istituito dalla legge n. 232 del 2016 e rifinanziato dalla legge n. 145 del 2018<sup>10</sup>. È introdotta la possibilità di cumulare le risorse corrispondenti a economie da cessazione del personale già maturate per un arco temporale fino a cinque anni (attualmente il limite è di tre anni) a partire dal *budget* assunzionale più risalente (comma 3). È data la possibilità alle amministrazioni di anticipare l'uso delle facoltà assunzionali riferite al triennio 2019-2021, così da accelerare il reclutamento – mediante scorrimento di graduatorie o concorsi espletati anche con modalità semplificate (commi 4, 5, 6 e 7).

Queste misure, come anticipato, non fanno fronte al reale fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche, che verosimilmente aumenterà a séguito dell'introduzione di nuove “finestre” di pensionamento anticipato (c.d. quota 100).

In primo luogo, esse riproducono in buona parte norme già vigenti: è il caso del comma 1 e del comma 3 (quest'ultimo si limita a estendere il cumulo delle facoltà assunzionali a cinque anni, con decorrenza però dal 2019 e il rischio quindi di confusione con quanto le amministrazioni potrebbero già aver calcolato e chiesto).

In secondo luogo, l'accelerazione delle procedure è costruita per un solo triennio, mentre nulla si prevede per il futuro. Nessun obbligo di reclutamenti o procedure concorsuali annuali; nessuna sanzione in caso di mancato svolgimento delle procedure; nessuna attenzione al lungo periodo. Sono quindi norme dettate dall'urgenza, il che è anche comprensibile, ma che rischiano di dar vita a mega-concorsi per migliaia di posti, di durata molto lunga e dall'esito incerto. Con in aggiunta il pericolo di creare un “tappo” per le generazioni successive, nonché la probabile confusione che si avrebbe tra determinazione delle dotazioni organiche e quella dei piani dei fabbisogni.

In terzo luogo, l'articolo 4 del d.d.l. dovrà in ogni caso essere coordinato con le misure introdotte dalla legge n. 145 del 2018, prima fra tutte l'infausto blocco delle assunzioni per l'anno 2019. Tale misura rende sostanzialmente impossibile utilizzare l'opzione di cui al comma 4, lettera *a*), dell'articolo 4 del d.d.l., ossia quella relativa all'assunzione di vincitori di concorsi già espletati e allo scorrimento di graduatorie.

---

<sup>10</sup> Articolo 1, commi 298 e 299, della legge n. 145 del 2018.

In conclusione, anche alla luce delle misure introdotte con la legge di bilancio per il 2019, le opzioni possono essere tre:

- 1) sopprimere l'articolo, eventualmente prevedendo in altri atti le misure acceleratorie;
- 2) mantenere l'attuale formulazione, limitandosi ad interventi di cosmesi normativa per coordinare il testo con la legge n. 145 del 2018 (per esempio spostando tutto al 2020 e al triennio 2020-2022);
- 3) ripensare l'articolo in modo da inserire anche misure più ambiziose in materia di reclutamento e di concorsi pubblici, sia stabilendo l'obbligo di procedure regolari, sia avviando un serio processo di revisione delle regole concorsuali ancora oggi stabilite dal d.P.R. n. 487 del 1994. Al riguardo, utili spunti possono essere tratti dalle linee guida sulle procedure concorsuali adottate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con la direttiva 24 aprile 2018<sup>11</sup>.

Qualora si scelga l'opzione n. 2, quella più "conservativa", oltre allo slittamento temporale dal 2019 al 2020 (e dal 2019-2021 al 2020-2022), sarebbe altresì opportuno inserire le seguenti modifiche:

- a) al comma 3, sostituire "2019" con "2021", così da evitare sovrapposizioni temporali con le economie da cessazione che le amministrazioni potrebbero già aver calcolato;
- b) al comma 6, prevedere anche il concerto dei Ministeri interessati dalle procedure, e comunque fare riferimento alle linee guida sulle procedure concorsuali dettate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con la direttiva 24 aprile 2018.

## 5. Conclusioni

Il d.d.l. Concretezza presenta, come visto, numerosi limiti, in parte dovute al fatto che diverse disposizioni sono state previste da altri atti legislativi successivi alla presentazione del provvedimento in Parlamento.

In tale contesto, andrebbe valutata anche la possibilità di non proseguire l'iter del d.d.l. Le restanti disposizioni potrebbero eventualmente confluire in

---

<sup>11</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/26-04-2018/direttiva-del-ministro-n-3-del-24-aprile-2018>.

altri atti, anche di delegazione legislativa. La legislazione delegata, peraltro, garantirebbe alle Regioni un maggior coinvolgimento nella stesura del testo.

Viceversa, se si decidesse di continuare con il d.d.l. Concretezza, l'auspicio è che questa possa essere l'occasione per introdurre misure strutturali. Il Parlamento ha una grande opportunità: intervenire in modo profondo sulle amministrazioni pubbliche, tentando di scardinare almeno alcune componenti del circolo vizioso della burocrazia (si pensi a quanto realizzato dalla legge n. 124 del 2015 in materia di trasparenza, con il c.d. FOIA). Vi è il tempo per costruire misure dal maggiore impatto, per esempio sulle progressioni di carriera dei funzionari o sulla messa a regime di procedure di reclutamento regolari e costanti.

Soprattutto, il problema più grave è che sembra oramai essere venuto meno il collegamento tra pubblica amministrazione e collettività, che sovente ha una idea anche peggiore delle reali condizioni degli uffici pubblici. Questo legame va assolutamente ricomposto, investendo sia in istruzione e formazione, a partire dalla scuola, sia in formazione del personale e in più lungimiranti politiche di reclutamento.

Sono questi solo alcuni spunti, che sottolineano questioni che da oltre un secolo accompagnano il dibattito su questi temi. Il nodo dei salari dei funzionari, per esempio, è urgente, ma non è nuovo, in quanto «il miglioramento economico dei pubblici funzionari è inscindibilmente collegato con la riforma della burocrazia e con l'elevamento del lavoro prestato nei pubblici uffici»<sup>12</sup>: ecco perché è così difficile occuparsene, indipendentemente dal ciclo economico.

In tale prospettiva, dunque, bisognerebbe prendersi il tempo e lo spazio necessari per programmare interventi di ampio respiro. E sarebbe importante recuperare il percorso di riforma che la legge n. 124 del 2015 ha avviato, ma non concluso, soprattutto in materia di concorsi. Quella della concretezza, del resto, dovrebbe essere la «strada più difficile e impegnativa dello studio serio, del dibattito approfondito e dell'onesta polemica»<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> L. EINAUDI, *Il problema della burocrazia*, cit., 235. E, alla fine del XIX secolo, A.L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, Boston, Houghton Mifflin, 1897, descriveva gli «officials» del «civil service» italiano come «too numerous and too poorly paid» (p. 166).

<sup>13</sup> Giulio Andreotti (1919-2013), nell'articolo di fondo del numero inaugurale della rivista "Concretezza" (1955), in cui definiva il termine concretezza come «[u]n nome non bello né elegante ma profondamente espressivo e che ci esonera pertanto da ogni discorsetto di circostanza».