

PUBBLICO IMPIEGO

# Il lavoro negli enti locali tra testi (unici) e contesti (molteplici). Appunti per una possibile riforma del TUEL\*

**SOMMARIO:** 1. Complessità 2. Intersezioni 3. Bilanciamento 4. Integrazione 5. Competenze. 6. Vincoli 7. Attriti. 8. Escludere 9. Includere 10. Perimetrare 11. Dirigenze 12. Valore pubblico 13. Formazione 14. Controlli 15. Contrattazione 16. Opportunità..

DI ANTONIO VISCOMI

**ABSTRACT:** Le relazioni individuali e collettive di lavoro si collocano nel punto di intersezione tra istituzione e organizzazione, e richiedono una attenta valutazione in sede di elaborazione di una possibile riforma del testo unico degli enti locali. Premesse alcune considerazioni di contesto, l'Autore identifica alcune aree di interesse per il regolatore: le funzioni dirigenziali svolte da chi non è dirigente; il prioritario interesse dell'amministrazione alla formazione dei propri dipendenti; la rilevanza generale del perseguimento del valore pubblico; il riordino dei controlli e infine la valorizzazione della funzione organizzativa della contrattazione collettiva.

**ABSTRACT:** *Individual and collective work relationships are located at the intersection point between institution and organization and require careful evaluation when developing a possible reform of the consolidated text of local authorities. Given some contextual considerations, the Author identifies some areas of interest for the regulator: the managerial functions carried out by those who are not managers; the priority interest of the administration in the training of its employees; the general relevance of the pursuit of public value; the reorganization of controls and finally the enhancement of the organizational function of collective bargaining.*

## 1. Complessità.

Elaborare e condividere una riflessione su una possibile sistemazione delle norme in materia di lavoro negli enti locali nella prospettiva di una (auspicata) riforma del TUEL, sia pure nella forma breve di un appunto, presenta non poche difficoltà di cui è bene essere consapevoli. *Per un verso*, entrambi gli universi considerati, il lavoro e gli enti, subiscono le tensioni e le contraddizioni di un irrisolto *policentrismo istituzionale e ordinamentale* la cui complessità sistemica – basti pensare al groviglio multilivello delle fonti autonome ed eteronome incidenti sulla stessa materia – è esaltata dalla variabilità, nel tempo e nello spazio, dei condizionamenti esterni, alcuni di ordine propriamente ideologico, altri più frequentemente derivanti, almeno negli ultimi anni, da esigenze di controllo e contenimento della spesa. Quegli stessi universi subiscono però ancora, *per altro verso*, le tensioni e le contraddizioni di un *polimorfismo strutturale ed*

\* Il saggio rielabora l'intervento al Convegno, promosso dalla Rivista, "Il TUEL che vorremmo: appunti per una riforma". Roma, 26 febbraio 2024.

*organizzativo* che chiede di essere compreso e che invece si ritrova spesso a subire gli effetti perversi di un isomorfismo regolativo che arriva a negare il tratto di intrinseca diversità che segna il sistema delle autonomie, non riuscendo neppure a nascondere, in molti casi, profonde tentazioni centralistiche <sup>(1)</sup>.

## 2. Intersezioni.

In questa topografia, il lavoro e le sue regole si trovano esattamente al *punto di intersezione tra istituzione ed organizzazione*; e tuttavia, più che operare a stregua di ponte tra le due dimensioni, sembrano aggiungere alle già notevoli complessità di queste, quelle proprie di un cantiere riformatore <sup>(2)</sup>, aperto ormai da più di trent'anni in esecuzione di un progetto continuamente ridefinito (o, meglio, ridefinito quasi tante volte quanti sono stati i ministri che in questo lungo lasso di tempo ne hanno avuto la cura). Forse anche per queste ragioni, è sensazione diffusa che la regolazione del lavoro sia percepita talvolta come vincolo accessorio (e quasi fastidioso) piuttosto che come elemento essenziale per assicurare effettività all'esercizio delle funzioni assegnate. Ma è un errore, questo, di metodo, prima ed oltre che di prospettiva, perché trascura di considerare che quello delle autonomie locali è, più di altri, un *ecosistema*, la cui principale caratteristica sta, in quanto tale, negli effetti conformativi della *"simultaneous presence of complementarities and interdependencies between actors"* <sup>(3)</sup>. E poiché, com'è noto, anche il più classico battito delle ali di una farfalla provoca effetti a cascata in lidi apparentemente distanti, ne segue che la comprensione (e, ancor prima, la regolazione) dei singoli elementi non può darsi senza lo studio dell'intera realtà generata dalla loro interazione.

## 3. Bilanciamento.

Forse anche per questi motivi, uno sguardo alle vicende che hanno interessato, in tempi più o meno recenti, tanto il sistema delle autonomie quanto quello del lavoro pubblico rafforza nell'osservatore il convincimento che il continuo mutare delle regole, e il loro concretizzarsi in disparati frammenti normativi, esprima una radicale incertezza sulla direzione da prendere <sup>(4)</sup>. Nell'universo del lavoro, questa incertezza genera alcuni *dilemmi regolativi* la cui soluzione deve tener conto di almeno due criteri: per un verso, l'esigenza di un *equilibrato bilanciamento* di valori e di interessi, da realizzare seguendo l'indicazione per un *"equilibrato dosaggio* di fonti regolatrici" che fin dall'inizio la Corte costituzionale (sentenza 25 luglio 1996, n. 313) ha posto a pietra d'angolo del processo riformatore; per altro verso, la necessaria consapevolezza che la funzione propria del contratto di lavoro, anche nel sistema pubblico, non è solo e neppure tanto quella di assicurare lo scambio "lavoro contro retribuzione", quanto piuttosto di consentire l'utile *integrazione della prestazione nell'organizzazione*, secondo le caratteristiche proprie di quest'ultima, a tal fine legittimando (e limitando al contempo) lo stesso potere del datore di lavoro.

1 G. BOTTINO, *L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi*, in *Ist. Feder.*, 2022, 1. M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal d.d.l. di legge delega per la riforma del Tuel*, in *Dir. Reg.*, 2022, 1. M. DI FOLCO, *Brevi note ricostruttive sugli sviluppi in tema di riforma del TUEL*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2022, 2.

2 A. VISCOMI, *Canteri aperti: l'ecosistema delle autonomie locali tra organizzazione e regolazione*, in *RiDEC*, 2023, 3.

3 R. KAPOOR, *Ecosystems: broadening the locus of value creation*, in *Journ. Organiz. Design*, 2018, n. 7, doi.org/10.1186/s41469-018-0035-4.

4 M. BALDUCCI, *Dalla sussidiarietà indietro verso la tutela amministrativa ovvero lo schema di legge delega per la riforma degli enti locali*, 4 settembre 2023, pubblicato all'indirizzo <https://leautonomie.it/signori-si-ri-cambia/>

#### 4. Integrazione.

A ben vedere, è proprio questa circostanza a coonestare la recente perentoria statuizione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza 28 dicembre 2023, n. 36197) secondo cui “de(ve) essere negata una piena parificazione dei rapporti di lavoro privato e pubblico contrattualizzato”. Infatti, se da un punto di vista astratto lo scambio contrattuale può essere ricondotto ad una conformazione unitaria, il contesto in cui quello scambio si svolge rende notevolmente differenti gli esiti della stessa comparazione e rende ragione – anche costituzionale – delle notevoli differenze regolative tra l’uno e l’altro comparto. *Il contesto, in questo caso, è più importante del testo* e se i testi possono anche essere unici, i contesti sono molteplici: di ciò occorre tener conto soprattutto al fine di evitare gli effetti perversi di una produzione legislativa che si vuole innovativa ma che produce conseguenze non volute quando chiamata ad operare in un tessuto organizzativo segnato da profonde differenze e da fragilità diffuse o quando trascura di considerare le ragioni – organizzative e costituzionali – di un autonomo spazio negoziale dedicato alla regolazione dei rapporti individuali e delle relazioni collettive di lavoro.

#### 5. Competenze.

Peraltro, vale la pena evidenziare che proprio tale molteplicità organizzativa conferisce senso all’attuale valorizzazione delle competenze professionali, non più nell’usuale ottica che vuole la competenza accrescersi con l’esperienza e questa identificarsi nel mero decorso del tempo, ma in quella diversa e nuova, almeno per il settore pubblico, del *management per competenze* <sup>(5)</sup> che trova espressione nella recente definizione contrattuale dei sistemi di inquadramento, il cui baricentro è dato dalle famiglie professionali, anche al fine di assicurare più ampi margini di flessibilità interna (criterio, per la verità, ancora non uniformemente acquisito nei vari comparti e anzi del tutto assente in quello delle funzioni locali). Adottare una organizzazione per competenze richiede infatti di riorientare l’attenzione dal “cosa” viene fatto (mansioni e attività) al “come” vengono svolti i compiti e a quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali, e di quali profondità ed ampiezza, siano indispensabili al loro svolgimento ottimale. Insomma, più che alla competenza, intesa come *potere di fare*, è necessario prestare attenzione alle competenze, intese come *saper fare*, e dedicarsi dunque alla costruzione di infrastrutture tali da consentire una continua e coerente valorizzazione della professionalità del prestatore in funzione della migliore integrazione nell’organizzazione di riferimento. Da qui effetti a cascata di varia natura, sui quali non è possibile indugiare, ma che possono però essere rappresentati in sintesi dall’art. 6 comma 2 della Carta Europea dell’Autonomia Locale (ratificata con legge 30 dicembre 1989, n. 439), là dove si auspicano “adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera” a favore del personale, tenendo conto, peraltro, che i dati dell’ultimo censimento del personale degli enti locali, condotto dal Ministero dell’Interno, dicono che delle 358.246 unità registrate al 31 dicembre 2022, ben 160.683 – cioè poco meno della metà – hanno più di 55 anni e risultano allocate per la maggior parte nelle categorie contrattuali intermedie.

#### 6. Vincoli.

È però da considerare ancora un elemento che accomuna i due universi: entrambi sono riguardati – nell’opinione comune che trova voce nei mass-media, ma anche in quella qualificata che trova voce in Parlamento, ora rafforzata dalle condizioni di

5 A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in LPA, 2024, n. 1 (in corso di pubblicazione al momento in cui si scrive).

operatività richieste dai sistemi di armonizzazione contabile e talvolta enfatizzata da non esemplari casi giudiziari – alla stregua di eversivi centri di spesa da tenere sotto controllo e da assoggettare a vincoli così rigidi da erodere gli stessi spazi di autonomia. E si tratta di vincoli ormai tanto pervasivi e diffusi nel tessuto legislativo quanto difficili da scalfire nel loro fondamento, in vario modo costituzionalmente innervato nelle esigenze di coordinamento della finanza pubblica ovvero nella riconduzione all'ordinamento civile del rapporto di lavoro ovvero ancora nel necessario radicamento (diretto o indiretto) di qualunque erogazione monetaria nella contrattazione nazionale. Da qui, peraltro, anche l'incidenza dei sistemi di autorizzazione *ex ante* o di controllo *ex post* che intervengono – ad esempio – nella definizione dei fondi contrattuali o nella perimetrazione dei vincoli occupazionali o ancora nella verifica della disponibilità di risorse aggiuntive per l'attivazione di modelli organizzativi efficacemente orientati agli utenti. Controlli, peraltro, di una tale complessità da richiedere spesso assistenza tecnica esterna ed affidati ad una tale pletera di autorità da invocare urgentemente una radicale opera di razionalizzazione.

### 7. Attriti.

Qui, però, si innesta una evidente contraddizione: da un lato, la *communis opinio* tende a rappresentare gli enti locali alla stregua di anarchici e voraci centri di spesa da sottoporre a rigidi ed uniformi controlli; dall'altro lato, invece, proprio l'ecosistema delle autonomie locali dimostra il carattere multi-organizzativo delle moderne amministrazioni e le interne differenziazioni della galassia professionale del pubblico impiego. Anche per il lavoro, controllo finanziario e autonomia organizzativa sono dunque i perduranti poli del dilemma. Era vero questo già nei primi anni '90 del secolo scorso <sup>(6)</sup>; lo è ancor di più oggi, tant'è che un comparto, che pure potrebbe porsi a stregua di *laboratorio* per modelli e pratiche di innovazione organizzativa e regolamentare – e direi anche sociale e partecipativa – subisce ancora l'*attrito frenante* di pratiche e modelli pensati per sistemi organizzativi differenti tanto per struttura che per funzione. Peraltro, considerando l'effetto di erosione dei diritti finanziariamente condizionati derivante dalla riduzione delle risorse disponibili e dal convergente progressivo depauperamento delle strutture amministrative, appare forse necessario ricordare, ancora una volta, che “se i comuni non funzionano” – sono parole di Giannini – “non funziona lo Stato, i comuni prestando dei servizi primari di aggregato abitativo che – come mostra una esperienza da noi visibile e consistente – neppure le regioni, le quali si siano addossate ruoli sostitutivi di deficienze comunali, riescono a rendere” <sup>(7)</sup>.

### 8. Escludere.

È dunque in questo non facile contesto che si pone una riflessione sulla riforma del TUEL dal punto di vista lavoristico. E la prima domanda a cui dare risposta è se sia veramente necessario introdurre in un rinnovato testo unico norme relative al lavoro o se non sia meglio lasciare che TUEL e TUPI procedano per strade del tutto separate. Probabilmente, questa seconda soluzione, per così dire *restrittiva*, si presenta di più facile composizione ma sarebbe tale, a mio avviso, da ricreare uno iato – culturale prima ancora che concettuale ed operativo – tra istituzione e organizzazione. Viceversa, da questo punto di vista a me pare oltremodo significativa la correlazione tra organizzazione e personale posta dall'art. 6 della Carta Europea. Non a caso, qui si afferma, nel primo comma, il *principio di adeguatezza*, in base al quale gli enti “devono essi stessi

6 A. VISCOMI, *Problemi in tema di dirigenza comunale*, in M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del Lavoro*, Torino, 1993, 91.

7 M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979, §1.2..

poter definire le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche e consentire l'efficacia dell'amministrazione". Ma si afferma anche, nel secondo comma, un *criterio di valorizzazione delle competenze*, nel senso che lo "statuto del personale degli enti locali deve consentire un reclutamento di qualità, che si basi sul principio del merito e della competenza" garantendo a tal fine "adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera". A ben vedere, la Carta conferma l'opportunità di tenere ancora insieme organizzazione e personale esaltando la reciproca correlazione funzionale, senza pregiudizio alcuno delle specifiche e differenti fonti regolative.

### 9. Includere.

Al contempo, però, neppure appare praticabile una riconduzione all'interno del TUEL di ampie porzioni della disciplina lavoristica che già trovano altrove una specifica regolamentazione, se non altro perché un *orientamento espansivo* di tal fatta non solo dovrebbe essere costantemente temperato dalla espressa salvaguardia delle prerogative delle fonti contrattuali autonome e dei principi generali espressi (tendenzialmente) dal TUPI, ma sconterebbe anche il rischio di una rapida obsolescenza. Di questa, già soffre il TUEL vigente là dove – ma è solo un esempio – parla ancora oggi di dotazione organica o rinvia al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 in materia di valutazione, o considera ancora il *part time* come una utile risorsa per ridurre le spese per il personale o, infine, detta norme nell'art. 94 in una materia, quella della responsabilità disciplinare, oggetto di altra e più completa disciplina (essa stessa frantumata in diversi rivoli e meritevole quindi di una organica definizione). Si pensi ancora, in senso inverso, alle vicende dello scavalco, prima regolato per contratto se condiviso e poi disciplinato per legge se d'eccezione (laddove forse bisognerebbe avere il coraggio di mettere finalmente in discussione la *ratio* pauperistica e redistributiva delle occasioni di lavoro che concorre a giustificare il divieto di svolgere altra attività e che però il più delle volte genera solo economia sommersa). *More solito*, dunque, il regolatore si trova a risolvere un dilemma non certo facile, dovendo decidere se rafforzare la funzione ricognitiva del testo unico mettendo in conto gli effetti di una intensa e talvolta caotica produzione legislativa successiva ovvero se utilizzare l'occasione del testo unico per innovare riordinando o risolvendo anche, ove presenti, irrisolti e prolungati contrasti giurisprudenziali. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di collocare in aspettativa e utilizzare con contratto a termine *ad hoc* negli uffici di *staff* il personale già dipendente dalla stessa amministrazione interessata.

### 10. Perimetrare.

Tuttavia, pur comprendendo e condividendo l'esigenza di riportare ordine nella caotica produzione legislativa di questi ultimi anni (basti pensare che secondo quanto emerge da una recente ricerca testuale "tra il 2019 e il 2023 si contano non meno di 119 disposizioni, distribuite in 74 provvedimenti legislativi, che hanno espressamente autorizzato lo scorrimento di graduatorie" <sup>(8)</sup>), appare improprio assegnare al TUEL la funzione di riordinare anche la materia attinente al personale, peraltro già all'epoca del TUPI oggetto di un travagliato rapporto tra dipartimento, sindacati ed esperti. Se è possibile, e forse anche doveroso, riconoscere in alcuni casi una esigenza di necessario coordinamento al fine di eliminare dall'ordinamento frammenti normativi superati da più recenti previsioni, non appare invece possibile restringere gli spazi negoziali e operare di fatto una strisciante ripubblicizzazione delle regole sul lavoro. Probabilmente, dunque, anche in tal caso vale la pena lasciarsi guidare dalle sagge parole della Corte

8 B. CIMINO, *Il pubblico impiego stretto tra le aggressioni sindacali e l'invasione della politica*, in GDA, 2023, 6, 706.

costituzionale in ordine al necessario equilibrio nel bilanciamento dei valori e degli interessi e nel dosaggio delle fonti regolatrici e tradurle, in concreto, nella *perimetrazione* della novella intorno ad alcuni soltanto degli snodi fondamentali in grado di salvaguardare e promuovere lo sviluppo ordinato degli spazi di autonomia e di autorganizzazione degli enti senza trascinare in campi formalmente riservati o più agevolmente governabili da altre fonti regolative, come ad esempio i sistemi di inquadramento professionale, con le loro specifiche regole di ingresso e di riqualificazione. Di seguito ne segnalo soltanto alcuni, riportando l'attenzione su aspetti che, a mio avviso, aiutano a meglio focalizzare un metodo possibile di intervento.

### 11. Dirigenze.

In questa prospettiva credo che il primo snodo da considerare sia, e non possa non essere, quello relativo alla *dirigenza*, le cui prerogative sono state sicuramente anticipate dalle autonomie e poi estese nel sistema pubblico in generale (sia pure all'epoca temperate dal rinvio allo Statuto operato dall'originario art. 51, legge 8 giugno 1990, n. 142), salvo poi restare impantanati nell'assenza, diffusa nel comparto, della categoria: a stare al censimento prima citato, al 31 dicembre del 2022 i dirigenti sono complessivamente 3.577, dei quali poco più di 800 a tempo determinato. La funzione dirigenziale affidata a dipendenti che dirigenti non sono solleva l'irrisolta questione del *middle management* all'interno delle amministrazioni in genere, e negli enti locali in particolare, là dove, venuta meno l'iniziativa legislativa a suo tempo pensata per la vicedirigenza, quella funzione è stata ripartita tra amministratori, responsabili dei servizi, posizioni organizzative e personale di elevata qualificazione. Per costoro, tuttavia, è veramente arduo riuscire ad affermare reali ed effettive condizioni di autonomia rispetto agli organi di governo politico, soprattutto se si pone mente alle onerose conseguenze in termini di ruolo e di retribuzione derivanti dalla perdita della posizione di responsabilità. Probabilmente, un rafforzamento anche legislativo della relativa autonomia potrebbe aiutare ad implementare buone pratiche nei contesti più fragili. Peraltro, evidenzio che una più chiara protezione delle prerogative di chi esercita funzioni dirigenziali potrebbe risultare utile anche per assicurare una più certa distinzione di responsabilità tra ruoli di governo e di gestione, nelle varie dimensioni e nelle varie materie in cui questa si esprime e si articola. L'altra ragionevole via – che qui accenno soltanto ma che meriterebbe una riflessione compiuta – potrebbe essere di mettere mano alla geografia amministrativa degli enti al fine di realizzare condizioni diffuse di maturità organizzativa e di più solide capacità finanziarie tali da poter sostenere i costi di figure dirigenziali in senso proprio.

### 12. Valore pubblico.

Altro snodo da considerare con attenzione riguarda la salvaguardia delle prerogative di *autonomia organizzativa* degli enti, al fine di inibire un *esogeno orientamento centralistico*, ma anche una sorta di *endogena tentazione monistica* modellata sulle amministrazioni più grandi e sulle organizzazioni più mature. Si tratta di preservare non soltanto i poteri del privato datore di lavoro di cui è titolare il dirigente quando sviluppa la configurazione organizzativa a livello micro, ma anche di valorizzare, nell'ambito dei poteri pubblicistici di macro-organizzazione e nell'alveo negoziale affidato alla contrattazione collettiva, gli spazi idonei per una flessibile diversificazione innovativa in grado di meglio rispondere alle specifiche richieste dei cittadini, e più in generale dell'ambiente economico-sociale di riferimento, *producendo valore pubblico*. A ben vedere, anzi, potrebbe forse non risultare del tutto immaginifico introdurre nel corpo di un novellato TUEL una previsione esplicita del valore pubblico come obiettivo dell'azione pubblica e come parametro da valutare in sede di misurazione della

*performance*, considerando che quel valore è “*produced by public managers successfully navigating a strategic triangle encompassing (1) producing valued outcomes, and doing so within the constraints of (2) available resources and capability, and (3) the authorizing environment of formal and informal jurisdiction, legal frameworks, and mandate*”<sup>(9)</sup>. Non si tratta soltanto di introdurre nuovi concetti, peraltro seguendo la scia del Decreto Ministeriale 1 dicembre 2021 relativo al PIAO, ma piuttosto di valorizzare il fatto che “*value and values are closely linked. Seen through the lens of public value, the ethos and values of any public organisation, service provider or profession must be judged by how appropriate they are to the creation of value: better outcomes, services and trust. Inappropriate values may lead to the destruction of public value*”<sup>(10)</sup>.

### 13. Formazione.

Il terzo snodo riguarda l'impegno delle amministrazioni a sostenere i processi di *formazione* o di *riqualificazione* professionale del proprio personale. In un contesto di innovazione tecnologica come quello in cui siamo immersi è del tutto evidente che la formazione ha una essenziale funzione abilitante del cambiamento: questo non si riduce nell'imparare ad usare una nuova tecnologia, ma si traduce nel cambiamento del *paradigma cognitivo ed operativo* nelle e delle pubbliche amministrazioni, tant'è che proprio per questo può opportunamente parlarsi di una transizione digitale in atto piuttosto che di una mera trasformazione tecnologica. Se così è, allora forse vale la pena dedicare alla formazione e alla sua rilevanza sistemica una specifica previsione che sia idonea ad orientare l'azione delle amministrazioni, anche di quelle distratte, verso un'azione continua e programmata di arricchimento della professionalità dei propri dipendenti. Non si tratta tanto di affermare il diritto-dovere individuale alla formazione e neppure di prevedere risorse aggiuntive rispetto alla quota percentuale sulla massa salariale<sup>(11)</sup>. Si tratta semmai di rafforzare la considerazione della formazione come leva strategica ed organizzativa nell'interesse stesso delle amministrazioni e dunque dei cittadini.

### 14. Controlli.

Il quarto snodo riguarda la questione dei *controlli* cui è sottoposta l'azione delle amministrazioni locali. Il tema non è estraneo al mondo del lavoro. Basti pensare alla nullità della clausola contrattuale difforme, all'attività ispettiva ministeriale sull'applicazione delle norme relative al personale, all'attività di indagine delle procure contabili ed ai giudizi della Corte dei conti, ai poteri delle varie autorità indipendenti (e in particolare dell'ANAC) per non parlare poi dell'attività delle procure penali e del normale controllo giurisdizionale da parte di giudici amministrativi e ordinari. In verità, bisogna riconoscere che l'abolizione dei controlli preventivi ha dato la stura ad una *congerie* di controlli successivi, rispetto ai quali a poco vale l'eventuale presenza di termini di prescrizione o la tanto discussa riforma dell'abuso di ufficio. Mi rendo conto che la proposizione lavoristica del tema dei controlli può sembrare una sorta di invasione di campo, ma in realtà è connaturata alla disciplina del lavoro. Lo dimostra lo schema che regola la contrattazione collettiva integrativa, ordinata quanto alle materie dal contratto nazionale e assoggetta ad autorizzazione contabile per quanto riguarda il costo, in guisa tale che la clausola di nullità delle previsioni difformi è chiamata a presidiare

9 N. FAULKNER, S. KAUFMAN, *Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring public value*, in *Austr. Jour. Public Adm.*, 2018, 77(1), 69-86.

10 G. KELLY, G. MULGAN, S. MUERS, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London, UK Cabinet Office, 2020.

11 M. BALDUCCI, *Dalla sussidiarietà indietro verso la tutela amministrativa ovvero lo schema di legge delega per la riforma degli enti locali*, 4 settembre 2023, pubblicato all'indirizzo <https://leautonomie.it/signori-si-ri-cambia/>

non solo e neppure tanto l'ordine giuridico quanto l'ordine economico come d'altronde conferma ancora il divieto di erogare trattamenti non previsti dal contratto nazionale stesso. D'altronde basta una rapida osservazione dei repertori per rendersi conto che i controlli in questo caso avvengono a distanza di anni, sulla base di criteri a volte non previsti nel periodo di riferimento, ma maturati nella consapevolezza giuridica successiva. Il caso di scuola è ovviamente il principio di selettività nelle progressioni, inizialmente considerato soddisfatto per via dell'indizione della procedura selettiva e poi però riferito agli esiti della stessa procedura. La conseguenza è che a distanza di un lungo lasso di tempo molte amministrazioni si sono ritrovate invischiate in problemi contabili e giuridici di non poco conto.

### 15. Contrattazione.

Il quinto ed ultimo snodo sul quale richiamare l'attenzione riguarda l'opportunità di creare un assetto ordinamentale (e culturale) adeguato al fine di valorizzare le potenzialità offerte dalla contrattazione collettiva per assicurare una più adeguata capacità di adattamento dell'organizzazione di lavoro alle condizioni variabili di contesto. Per quanto ormai la previsione dell'art. 40, comma 3-ter, del TUPI sulla provvisoria regolazione unilaterale in assenza (ed in attesa) di accordo collettivo abbia ridefinito i rapporti di potere delle parti, credo sia necessario ricordare che l'azione collettiva non svolge solo una funzione rivendicativa ma ha anche una incidenza significativa (per quanto non sempre facile) sui processi organizzativi. Si tratta di una incidenza che il più delle volte sfugge alla precisa delimitazione dei modelli relazionali operata dai contratti collettivi. Tali modelli, in effetti, fin dall'origine della riforma trovano la loro *ratio* nella volontà di inibire il reiterarsi di prassi consociative, ma di fatto non sono risultati idonei ad escludere prassi negoziali informali affidate, in definitiva, all'abilità professionale del dirigente. Non è priva di significato la recente riformulazione contrattuale collettiva dell'Organismo paritetico per l'innovazione in virtù della quale si ha ora un'estensione tanto della platea degli enti interessati quanto del novero delle tematiche di competenza. Peraltro, andrebbe preso sul serio il *paradosso di una contrattazione nazionale* che nel privato risulta modellata sulla capacità di spesa delle imprese minori (affidandosi alla contrattazione aziendale l'incremento connesso alla produttività aziendale) ma nel pubblico è conformata sugli enti di maggiori dimensioni (con una contrattazione aziendale che per struttura e capacità di spesa rende ancora più ampia e squilibrata la distanza tra enti). Ciò considerando, una novella del TUEL potrebbe (e forse dovrebbe) prendere in considerazione il potenziale carattere proattivo della dimensione collettiva in funzione organizzativa, soprattutto negli enti minori e soprattutto nella prospettiva delle reti territoriali, al duplice fine di temperare l'effetto condizionante degli enti maggiori nella formulazione delle clausole contrattuali e di ridurre il livello di opacità decisionale che può derivare dall'informalità negoziale. Inoltre, la valorizzazione della dimensione partecipativa delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori prevista negli organismi paritetici, e forse, più in generale, dei portatori di interessi organizzati e degli utenti potrebbe rappresentare un utile strumento per superare il carattere spesso autoreferenziale delle stesse amministrazioni.

### 16. Opportunità.

In conclusione, l'apporto giuslavoristico ad una riflessione sulla possibile riforma del testo unico deve tradursi, anzitutto, nel riaffermare il valore specifico, costituzionalmente validato, del sistema delle *fonti di disciplina* delle relazioni individuali e collettive di lavoro. Da tale assetto trae ragione e senso la costante attenzione alle relazioni tra le parti alle quali è assicurato uno spazio negoziale da presidiare con metodo e con competenza: la contrattazione collettiva non è utile soltanto per ripartire le risorse,

per la verità scarse, ma ha anche, e direi soprattutto, per la non trascurabile funzione organizzativa. Tale funzione, peraltro, appare ancora più significativa ove si consideri la necessità di valorizzare la galassia organizzativa e professionale che configura l'ecosistema delle autonomie locali. Per questo è importante assicurare spazi effettivi di autonomia, evitando che questa possa degenerare in pura anarchia. Per questo servono i controlli, certo, ma organizzati in modo tale da impedire che possano trasformarsi in una sorta di tiro al bersaglio pluriennale, soprattutto quando l'intervento regolativo non produce ordine ma mantiene, ed anzi spesso amplifica, le situazioni di disordinata incertezza nella gestione degli enti. Anche per questo, la formazione diventa uno degli elementi cardine di un rinnovato testo unico, in grado finalmente di stabilire un diritto alla formazione del prestatore di lavoro nell'interesse del datore di lavoro. Probabilmente sarebbe questo un indicatore significativo della sfida che le autonomie locali pongono a esse stesse, quella cioè di essere pienamente e totalmente impegnate a cogliere le opportunità che un'epoca di transizione come quella in atto offre all'ecosistema delle autonomie locali, nell'interesse delle comunità di riferimento.