

# PUBBLICO IMPIEGO NAZIONALE E CONDIZIONALITA' EUROPEA\*.

di Giulio Rivellini\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. Pubblico impiego e Unione europea. – 3. La condizionalità europea. – 4. Le novità nell'ambito del NGEU. – 5. Conclusioni.

850

## 1. Introduzione.

Questo articolo analizza come l'Unione europea influisce sull'organizzazione del pubblico impiego nazionale attraverso gli strumenti di condizionalità. Lo studio si concentra sui rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano e si articola in tre parti.

In prima battuta si esamina, da un punto di vista costituzionale, in che modo l'Unione europea interviene sull'organizzazione nazionale del pubblico impiego, distinguendo tra l'ipotesi del c.d. *metodo comunitario* e quella del *metodo aperto di coordinamento* (MAC) in ambito economico. Nel tracciare tale distinzione si esamina il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di organizzazione del pubblico impiego nazionale.

La seconda parte dello studio è invece dedicata all'analisi della condizionalità europea, che si sviluppa prevalentemente nei settori che ricadono nel MAC. Il paragrafo descrive così l'evoluzione storica degli strumenti di condizionalità, inizialmente utilizzati perlopiù nell'ambito del diritto internazionale dell'economia e poi gradualmente adottati dall'Unione europea, prima nei rapporti con i Paesi terzi e poi anche nei rapporti interni con gli Stati membri.

Nel medesimo paragrafo si espongono i risultati di una ricerca empirica svolta sulle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nell'ambito del semestre

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Il contributo è la versione, rivista e accompagnata dalle note, della relazione tenuta in occasione della Conferenza Internazionale e Summer School di Ventotene, *La 'nuova' Unione del Next Generation EU e le riforme per il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, 27 giugno 2022.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto e Impresa – LUISS Guido Carli.

europeo fra il 2011 il 2022. L'analisi dei dati permette di comprendere in quanti e quali casi l'Unione europea abbia impartito precise indicazioni all'Italia su come riformare l'ordinamento del pubblico impiego nazionale.

Infine nell'ultimo paragrafo si passa all'analisi della condizionalità nell'ambito del *Next Generation EU*. L'obiettivo è comprendere le novità insite in tale strumento ed esaminarne l'impatto sull'organizzazione nazionale del personale.

Nel corso dell'analisi ci si focalizza sugli aspetti concernenti il diritto amministrativo europeo, approfondendone i riflessi sull'ordinamento italiano. Non si adotta tuttavia un approccio comparatistico al problema del ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di pubblico impiego<sup>1</sup>. Si analizzano piuttosto gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per incidere sull'organizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni nazionali. Questo studio si inserisce dunque nel solco della letteratura sulla *europizzazione* delle pubbliche amministrazioni nazionali<sup>2</sup>, focalizzando però l'attenzione su un aspetto poco studiato, vale a dire quello dei risvolti organizzativi di tale processo.

Inoltre, da un punto di vista metodologico, l'oggetto di questo studio è il *pubblico impiego nazionale*, inteso come l'insieme che racchiude i dipendenti che hanno un rapporto strutturale organico con le pubbliche amministrazioni nazionali<sup>3</sup>. Ciò significa che sono esclusi dall'analisi i dipendenti delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea, i quali vengono individuati dal fatto che soggiacciono alla disciplina contenuta nel Regolamento n. 1/63/Euratom, recante lo Statuto dei funzionari dell'Unione.

## 2. Pubblico impiego e Unione europea.

Da un punto di vista generale, “[s]e non esistessero norme costituzionali e norme

---

<sup>1</sup> Per cui si rimanda alla letteratura, tra cui, F.M. van der Meer, J. Raadschelders e T. Toonen (a cura di), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2° ed., Basingstoke, 2015; F.M. van der Meer (a cura di), *Civil Service Systems in Western Europe*, 2° ed., Cheltenham, 2011.

<sup>2</sup> J.H. Jans, S. Prechal e R.J.G.M. Widdershoven, (a cura di), *Europeanisation of Public Law*, 2° ed., Groningen, 2015.

<sup>3</sup> A rigore, anche la nozione di *pubblica amministrazione* varia a seconda dell'ordinamento preso in considerazione. Dal punto di vista del diritto europeo, però, la nozione di pubblica amministrazione prescinde dalle differenze nazionali ed è *funzionale*, sicché va valutata ogni volta alla luce delle disposizioni da applicare.

organizzative poste da leggi, l'amministrazione pubblica, anzi ogni ente componente il complesso dei pubblici poteri, avrebbe un potere di organizzare se stesso, ossia di adottare regole generali o precetti particolari"<sup>4</sup> sul proprio assetto organizzativo. Invece, tali norme costituzionali, legislative e regolamentari esistono e, negli ordinamenti "compositi" o "multilivello"<sup>5</sup>, assolvono a una funzione essenziale: sanciscono il punto di equilibrio tra la supremazia dell'ordinamento federale e l'autonomia degli ordinamenti subordinati e derivati<sup>6</sup>. In altri termini, la *potestà organizzativa* (ossia, la capacità di darsi tali regole) costituisce il contenuto minimo del concetto di autonomia, il quale poi in concreto può assumere varie gradazioni e determinare quindi l'assetto più o meno centralizzato di un certo ordinamento<sup>7</sup>.

Anche il diritto primario dell'Unione europea si occupa del tema, prevedendo un riparto della potestà organizzativa tra l'ordinamento europeo e gli Stati membri. In realtà, leggendo il catalogo delle competenze attribuite all'Unione sembrerebbe che tale suddivisione difetti: mancando qualsiasi riferimento all'organizzazione amministrativa, a rigore, essa dovrebbe essere così riservata agli Stati membri.

Ciò è il frutto della concezione originaria della Comunità economica europea, intesa come ordinamento pubblico di stampo internazionale privo di un apparato amministrativo proprio, secondo la nota idea di Jean Monnet di una Europa che non fa ma fa fare<sup>8</sup>. Il primo impianto scelto con il Trattato di Roma rispecchiava il modello dell'amministrazione indiretta<sup>9</sup>, mutuato dall'esperienza federale tedesca (*Vollzugsföderalismus*), seppur con alcune eccezioni<sup>10</sup>.

Si tratta però di una concezione ormai pacificamente superata<sup>11</sup>. Differentemente da altri

<sup>4</sup> M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, p. 315.

<sup>5</sup> S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2000, pp. 989-992, sull'Unione europea come organizzazione *composita*.

<sup>6</sup> In generale, per un'analisi del concetto di *competenze* nei Trattati alla luce della letteratura sul federalismo, *passim* O. Beaud, *The Allocation of Competences in a Federation—A General Introduction*, in L. Azoulay (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, pp. 19-38.

<sup>7</sup> M.S. Giannini, (voce) *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, p. 364.

<sup>8</sup> Idea richiamata in S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in S. Cassese (a cura di), *Tratt. dir. amm.*, 2° ed., Milano, 2003, p. 186.

<sup>9</sup> Oggi ancora presente nell'art. 291(1) TFUE, in base al quale «[g]li Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione».

<sup>10</sup> La Comunità poteva adottare decisioni direttamente in tre settori: l'agricoltura (art. 43 CEE), i trasporti (art. 79 e 80 CEE) e la concorrenza (art. 85 ss. CEE).

<sup>11</sup> Su cui *passim* R. Schütze, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, in *Comm. mark. law rev.*, n. 5/2010, pp. 1385-1427.

modelli federali<sup>12</sup>, nell'Unione europea gli Stati membri non sono entità *sovrane* nell'esecuzione del diritto europeo e, quindi, anche l'organizzazione amministrativa, ivi inclusa quella del personale, soggiace al riparto di competenze previsto dai Trattati<sup>13</sup>. Questo perché, accanto all'obbligo degli Stati membri di dare attuazione al diritto europeo, esiste dopo Lisbona un potere costituzionalmente riconosciuto dell'Unione di intervenire e disciplinare l'uniforme applicazione del diritto<sup>14</sup>.

Ciò ha sollevato, ormai da anni, un quesito: esiste oggi nell'ordinamento multi-livello dell'Unione una *amministrazione integrata* da un punto di vista organizzativo? Sul punto esistono due tesi: a chi tende a dare risposta affermativa, citando gli esempi della comitatologia e delle agenzie europee<sup>15</sup>, si contrappone chi sottolinea la mancanza di rapporti gerarchici tra le organizzazioni europee e quelle nazionali<sup>16</sup>. Il risvolto di questa seconda concezione sarebbe che l'amministrazione *mista* è un fenomeno che per ora incide prevalentemente sul versante procedurale e meno su quello organizzativo, il quale conserva ancora essenzialmente un impianto dualistico.

Il dibattito è aperto. Quel che però è comune ad entrambe le concezioni è che la potestà di organizzare le pubbliche amministrazioni nazionali non è più una competenza riservata agli Stati membri, poiché subisce in realtà delle incursioni da parte del diritto europeo. Questo avviene tanto nei settori interessati dal *metodo comunitario* quanto in quelli che ricadono nel MAC<sup>17</sup>. Seguendo il primo approccio, l'Unione europea è competente ad adottare atti

---

<sup>12</sup> Come quello statunitense, imperniato sul *non-commandeering principle* e sul concetto di *dual sovereignty*. Sul punto, D. Halberstam, *Comparative Federalism and the Issue of Commandeering*, in K. Nicolaidis e R. Howse (a cura di), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford, 2001, pp. 213-251; E. Caminker, *State Sovereignty and Subordinacy: May Congress Commandeer State Officers to Implement Federal Law*, in *Columbia Law Review*, n. 5/1995, pp. 1001-1089.

<sup>13</sup> L'idea secondo cui «[t]here simply is no nucleus of sovereignty that the Member States can invoke, as such, against the Community», è di K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *Am. J. Comp. L.*, 1990, p. 220.

<sup>14</sup> Art. 291(2) TFUE.

<sup>15</sup> Si veda, *passim*, E. Chiti, *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: New Perspective on European Agencies*, in *European Law Journal*, n. 4/2004, pp. 402-438; Id., *The administrative esecuzione of European Union law: a taxonomy and its implications*, in H. Hofmann e A. Türk (a cura di), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Cheltenham, 2009, p. 19, dove parla di una «functionally and structurally unitary administration»; M.P. Chiti, *Il diritto amministrativo dell'integrazione*, in G. Falcon (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei: tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005, p. 377.

<sup>16</sup> R. Schütze, *From Rome to Lisbon*, cit., p. 1420. La tesi sarebbe suffragata dal fatto che nell'ordinamento dell'Unione vigerebbe ancora il *non-commandeering principle*, in base al quale la stessa non esercita un potere gerarchico sulle singole amministrazioni nazionali, bensì soltanto sugli Stati-ordinamento presi nel loro insieme.

<sup>17</sup> Sulla distinzione (più convenzionale che effettiva) fra i due modelli, P. Craig, *EU Administrative Law*, 3<sup>a</sup> ed., Oxford, 2018, pp. 199-237.

giuridici vincolanti che incidono sull'organizzazione del pubblico impiego nazionale. In base al secondo, invece, l'Unione adotta degli indirizzi di coordinamento (comunicazioni, raccomandazioni, *report* ecc.) che possono riguardare anche l'organizzazione amministrativa, ivi inclusa quella del personale.

Il primo approccio è il frutto di un processo di lungo corso, che ha beneficiato della interpretazione restrittiva data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) all'autonomia (non soltanto organizzativa) degli Stati membri<sup>18</sup>. Tale autonomia ha un duplice fondamento nei Trattati<sup>19</sup>. Da un lato, essa costituisce il riflesso del principio di attribuzione, sancito dall'art. 5(2) TUE, per il quale «[q]ualsiasi competenza *non* attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Dall'altro lato, essa è presidiata da specifiche «clausole di riserva», le quali di volta in volta riservano agli Stati la competenza ad intervenire in determinate materie. Rientrano in quest'ultima ipotesi l'art. 45(4) TFUE<sup>20</sup>, l'art. 165(1) TFUE<sup>21</sup>, l'art. 166(1) TFUE<sup>22</sup> e l'art. 168(7) TFUE<sup>23</sup>.

Sia per l'una che per l'altra categoria l'Unione ha progressivamente sviluppato degli strumenti per *erodere* l'autonomia organizzativa degli Stati membri. Ciò avviene chiaramente in modo differenziato a seconda del modello prescelto per l'esecuzione degli atti normativi dell'Unione.

In caso di esecuzione decentrata, la potestà organizzativa statale riconosciuta dall'art. 5(2) TUE deve fare i conti in primo luogo con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4(3) TUE<sup>24</sup>. Nell'interpretazione che ne ha dato la CGUE, tale principio fa sorgere un fascio di obblighi per gli Stati membri, i quali sono tenuti ad adattare la propria legislazione

---

<sup>18</sup> Si vedano i contributi raccolti in B. de Witte e H. Micklitz (a cura di), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Bruxelles, 2012. Sul ruolo della CGUE nell'espansione delle competenze verticali dell'Unione, I. Carlotto, *Il riparto delle competenze tra Stati membri ed Unione europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2007, pp. 107-133.

<sup>19</sup> Si segue qui la sistematica tradizionale, proposta tra gli altri da A. von Bogdandy e J. Bast, *The Federal Order of Competences*, in A. von Bogdandy e J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, p. 286, e ripresa da B. de Witte, *Exclusive Member State Competences—Is There Such a Thing?*, in S. Garben e I. Govaere (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, pp. 59-73.

<sup>20</sup> Per il quale le disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori «non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».

<sup>21</sup> Il quale riserva agli Stati membri la competenza su «l'organizzazione del sistema di istruzione».

<sup>22</sup> Il quale riserva agli Stati membri la competenza su «l'organizzazione della formazione professionale».

<sup>23</sup> Il quale riserva agli Stati membri la competenza su «l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica».

<sup>24</sup> K. Lenaerts, *The Esecuzione of Union Legislation*, in K. Lenaerts, P. van Nuffel e T. Corthaut (a cura di), *EU Constitutional Law*, Oxford, 2021, p. 565.

in modo da garantire l'effettiva attuazione del diritto europeo (*effet utile*)<sup>25</sup>. Ciò può avere dei riflessi tanto sul piano procedurale quanto (per quel che interessa ai nostri fini) organizzativo<sup>26</sup>.

Accanto a tale principio c'è anche l'insieme di regole che compongono il diritto comune dell'Unione, che operano in modo trasversale a prescindere dalla materia coinvolta e che interessano l'organizzazione amministrativa nazionale in tutti i modelli di esecuzione, ivi incluso quello decentrato. L'esempio storicamente più rilevante è quello offerto dal mercato interno: nel determinare l'ampiezza delle deroghe alla libera circolazione dei lavoratori la CGUE ha dovuto fornire una propria interpretazione restrittiva di cosa sia una "pubblica amministrazione"<sup>27</sup>. Ciò ha ulteriormente allentato il legame – storicamente molto forte – tra Stato-nazione e pubblici dipendenti, i quali ormai non sono più soltanto cittadini del singolo Stato, ma anche cittadini dell'Unione<sup>28</sup>.

Quando poi si passa ad un modello di esecuzione *misto* o *integrato*, la questione si complica. Si possono osservare infatti degli enti istituiti a livello nazionale la cui esistenza e le cui caratteristiche fondamentali sono previste dal diritto dell'Unione. Di converso, vi sono degli organi dell'Unione le cui caratteristiche organizzative sono in parte determinate da atti normativi nazionali.

Come esempio del primo tipo si può richiamare il modello delle autorità indipendenti di regolazione<sup>29</sup>, la cui esistenza è garantita dal diritto europeo e i cui requisiti hanno importanti riflessi sull'organizzazione nazionale del personale. Al riguardo, il concetto di "indipendenza"<sup>30</sup> è quello che più di tutti ha inciso sull'organizzazione e sul rapporto di pubblico impiego al servizio di queste autorità. Gli Stati membri possono infatti attribuire la competenza ad espletare le funzioni previste dalla normativa europea ad un determinato

---

<sup>25</sup> Sul principio di effettività la letteratura è ampia. Per una trattazione generale, M. Accetto e S. Zleptnig, *The Principle of Effectiveness: Rethinking its Role in Community Law*, in *European Public Law*, n. 3/2005, pp. 375-403.

<sup>26</sup> Cfr. N. Póltorak, *European Union Rights in National Courts*, Alphen aan den Rijn, 2015, pp. 23-38.

<sup>27</sup> C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, 7° ed., Oxford, 2022; S. Cassese, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 10/1996, pp. 915-923 e la letteratura, anche internazionale, ivi citata.

<sup>28</sup> Cfr. *passim* S. Cassese, *Stato-Nazione e funzione pubblica*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/1997, pp. 88-92.

<sup>29</sup> Cfr. L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, pp. 71-107; G. Vesperini, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, 2011, pp. 95-110.

<sup>30</sup> D. Szeschilo, *Challenging Administrative Sovereignty: Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities Under the EU Law*, in *European Public Law*, n. 1/2021, pp. 191-215; S. Battini, *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2018, pp. 947-983.

ente «solo qualora detto organismo, nello svolgimento di tali compiti, soddisfi i requisiti di organizzazione e di funzionamento cui le citate direttive assoggettano le ANR»<sup>31</sup>.

Nell'ordinamento italiano ciò si è tradotto nell'attribuzione di ampi spazi di autonomia organizzativa alle stesse autorità indipendenti nazionali<sup>32</sup>. Queste ultime disciplinano infatti da sé il proprio ordinamento interno delle carriere; i dipendenti sono assoggettati al regime di diritto pubblico, per sottrarre la disciplina del loro rapporto lavorativo alla contrattazione collettiva dell'Aran; il loro trattamento economico è tendenzialmente più vantaggioso rispetto a quello riservato ai loro omologhi presso altre amministrazioni<sup>33</sup>.

C'è poi un secondo tipo di integrazione, in cui amministrazioni organicamente riconducibili alle istituzioni europee hanno caratteristiche parzialmente determinate dalla legislazione nazionale. Un esempio recente di tale modello è offerto dallo *European Public Prosecutor's Office* (EPPO). Si tratta di un organo che presenta varie peculiarità, ma che senz'altro risponde al modello delineato: è un organo dell'Unione, le cui spese comprendono «le retribuzioni del procuratore capo europeo, dei procuratori europei, dei procuratori europei delegati»<sup>34</sup>; «al procuratore capo europeo e ai procuratori europei, ai procuratori europei delegati, al direttore amministrativo e al personale dell'EPPO si applicano lo statuto, il regime applicabile e le regole adottate di comune accordo dalle istituzioni dell'Unione»<sup>35</sup>; inoltre, il personale amministrativo «è assunto in base alle norme e regolamentazioni che si applicano ai funzionari e altri agenti dell'Unione europea»<sup>36</sup>. Nonostante quindi si tratti di personale essenzialmente europeo, la sua selezione avviene in base a requisiti in parte stabiliti a livello nazionale. Il d.lgs. n. 9/2021 ha infatti adeguato la normativa italiana al regolamento istitutivo dell'EPPO, prevedendo all'art. 2, comma 3, per esempio che «[p]ossono candidarsi per l'incarico di procuratore europeo i magistrati, anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in

<sup>31</sup> Corte giust., 19 ottobre 2016, C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai c. Administración del Estado*.

<sup>32</sup> I tratti distintivi delle autorità indipendenti sono descritti da F. Merusi, (voce) *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento VI, Milano, 2002, pp. 143-192; M. De Benedetto, *Autorità indipendenti*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 588-597.

<sup>33</sup> Per una panoramica sul rapporto di impiego alle dipendenze delle autorità amministrative indipendenti, F. Carinci e V. Tenore (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. IV, Milano, 2007. In realtà, il forte regime di specialità e di autonomia dell'ordinamento del personale di tali enti ha radici storiche più risalenti che prescindono dall'intervento dell'Unione europea. Quest'ultima però oggi prevede delle garanzie specifiche che di fatto limitano la potestà organizzativa degli Stati di disporre autonomamente dell'ordinamento delle proprie autorità indipendenti.

<sup>34</sup> Art. 91(4), Regolamento (UE) 2017/1939.

<sup>35</sup> Art. 96(1), cit.

<sup>36</sup> Art. 96(2), cit.

aspettativa, i quali alla data di presentazione della dichiarazione di disponibilità alla designazione non hanno compiuto il cinquantanovesimo anno di età e hanno conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità».

In caso di esecuzione centralizzata, infine, le strutture utilizzate sono quelle delle istituzioni e degli organi dell'Unione, disciplinate dal diritto di quest'ultima, sicché la relativa analisi non è di interesse per la presente indagine. In quel caso, infatti, l'autonomia non assume rilevanza nei rapporti fra Unione e Stati membri bensì fra le singole istituzioni a livello europeo.

La potestà organizzativa nazionale sul proprio personale non viene limitata soltanto dagli atti legislativi dell'Unione. Il ravvicinamento delle legislazioni non passa infatti solo attraverso l'armonizzazione svolta con il metodo comunitario<sup>37</sup>, bensì anche per via del MAC che, in ambito economico, è diventato particolarmente efficace a seguito della crisi finanziaria e del debito sovrano consumatasi tra il 2008 e il 2011.

In linea di massima, il MAC si differenzia dal metodo comunitario per alcuni aspetti: mentre in quest'ultimo si utilizzano atti normativi vincolanti (*hard law*), nel MAC si privilegia l'utilizzo di raccomandazioni non vincolanti (*soft law*)<sup>38</sup>; laddove nel metodo comunitario si incontra in certe materie il potere di veto di alcune istituzioni, nel MAC tale ostacolo viene aggirato<sup>39</sup>. In altri termini, l'importanza crescente del MAC all'interno dell'Unione europea – soprattutto a decorrere dal Consiglio europeo del 2000<sup>40</sup> – si spiega con l'esigenza di allargare la sfera di influenza di quest'ultima<sup>41</sup>.

Gli strumenti di *governance* economica dell'Unione europea – già disciplinati in parte negli anni Novanta – sono stati ulteriormente ampliati e rafforzati a seguito della crisi finanziaria del 2008-2011. Da un lato, la sfera di influenza dell'Unione si è allargata, abbracciando non soltanto il coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio, ma anche di quelle

<sup>37</sup> M.R. Saulle, *Ravvicinamento delle legislazioni (diritto comunitario)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento II, Milano, 1998, p. 900, descrive il ravvicinamento legislativo come un fenomeno graduale e variegato, che va dal mero coordinamento alla vera e propria unificazione.

<sup>38</sup> C. Möllers, *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, in *Comm. mark. law rev.*, n. 2/2006, pp. 313-336, contrappone il concetto di *governance* a quello di *government*. Il primo è caratterizzato da una maggiore informalità e flessibilità rispetto al secondo.

<sup>39</sup> P. Craig, *EU Administrative Law*, cit., sottolinea come tali distinzioni siano convenzionalmente accettate ma in realtà meno marcate di quanto sostenuto generalmente. Per esempio, nell'ambito delle competenze di coordinamento dell'Unione in materia di politica economica non mancano atti normativi, così come sono previste vere e proprie sanzioni.

<sup>40</sup> Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza.

<sup>41</sup> Per una sintesi dell'evoluzione storica del MAC, *passim* S. Del Gatto, *Il metodo aperto di coordinamento*, Napoli, 2012, pp. 1-34.



macroeconomiche e socioeconomiche; dall'altro lato, i procedimenti di sorveglianza e coercizione da parte dell'Unione sono stati razionalizzati e rinforzati<sup>42</sup>. Quest'ultimo profilo ha trasformato il semestre europeo nel luogo privilegiato per il coordinamento delle politiche fiscali, di bilancio, macro e socioeconomiche degli Stati membri. In quella sede, le Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSRs) sono diventate lo strumento principale per veicolare le politiche economiche dell'Unione<sup>43</sup>.

Ciò ha comportato un duplice effetto. In primo luogo sono state attratte nella *governance* economica europea anche materie che, in base ai Trattati, ricadrebbero nella sfera di autonomia degli Stati membri. Tra queste materie rientra anche la potestà organizzativa in materia di pubblico impiego, la quale in Italia ha ricevuto diverse raccomandazioni da parte dell'Unione. In secondo luogo, quest'ultima ha dovuto sviluppare strumenti efficaci per convincere gli Stati a rispettare le raccomandazioni impartite. Accanto ad un approccio *punitivo*, essenzialmente incentrato sulle sanzioni finanziarie<sup>44</sup>, si è perciò affiancato un approccio *incentivante*, che fa leva sullo strumento della *condizionalità*<sup>45</sup>. Questi due profili sono ulteriormente sviluppati nel prossimo paragrafo, focalizzando l'attenzione su quanto avvenuto in Italia tra il 2011 e il 2022.

### 3. La condizionalità europea.

Per condizionalità si intende l'insieme di azioni di vario stampo (organizzative, fiscali, economiche, sociali, istituzionali) che un'entità giuridica deve compiere per poter beneficiare di un determinato vantaggio economico e/o finanziario. Questa definizione molto ampia permette di abbracciare l'ampio ventaglio di condizionalità osservabili nell'esperienza giuridica<sup>46</sup>.

Nel diritto internazionale dell'economia la condizionalità è uno strumento largamente impiegato nelle relazioni del Fondo monetario internazionale con gli Stati beneficiari delle

---

<sup>42</sup> Cfr. P. Dermine, *The New Economic Governance of the Eurozone*, Cambridge, 2022, p. 64.

<sup>43</sup> Per il progressivo affermarsi della centralità delle CSRs si rinvia a G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1451-1503.

<sup>44</sup> Vale a dire la procedura per gli squilibri macroeconomici e la procedura per disavanzo eccessivo.

<sup>45</sup> Tale mutamento è descritto sempre da P. Dermine, *The New Economic Governance*, cit., p. 82.

<sup>46</sup> Per un'altra definizione molto ampia, S. Koch, *A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, in *World Development*, 2015, pp. 97-108.

sue linee di credito<sup>47</sup>. La prassi di apporre specifiche condizioni per l'erogazione delle somme ai Paesi membri dell'organizzazione internazionale si è affermata inizialmente per garantire la solvibilità dei soggetti debitori. Successivamente, tuttavia, la condizionalità ha assunto una connotazione *politica*, diventando un veicolo per la globalizzazione tramite la prescrizione di specifiche misure di politica economica<sup>48</sup>.

Per quanto concerne l'Unione europea, la condizionalità ha assunto varie forme<sup>49</sup>. Inizialmente si è sviluppata sul piano delle relazioni internazionali, in modo non differente da quanto avvenuto per il FMI. Nello specifico la Comunità economica europea ha avviato dal 1989 un programma di investimenti nei Paesi prima appartenenti all'Unione Sovietica, al fine di incentivare lo sviluppo di un'economia di mercato anche in tali ordinamenti<sup>50</sup>. Successivamente, a partire dal 1993, la condizionalità è diventata un elemento fondante del procedimento di adesione alla Comunità europea, tramite l'imposizione dei *criteri di Copenhagen* e l'adozione della *strategia di preadesione*<sup>51</sup>.

Più recentemente, però, la condizionalità è stata introiettata ed è diventata un meccanismo per regolare i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri. In parte per giustificare l'intervento finanziario dell'Unione, in parte per rendere più efficaci le CSRs adottate nel semestre europeo, la condizionalità è diventata uno strumento fondamentale di *governance* economica.

Così, per esempio, l'erogazione dei fondi strutturali è stata subordinata al rispetto delle CSRs emanate nell'ambito del semestre europeo<sup>52</sup>; la condizionalità è inoltre diventata la *moneta di scambio* per giustificare l'aggiramento della *no bail-out clause* contenuta all'art. 125 TFUE<sup>53</sup>; l'art. 122(2) TFUE prevede che l'assistenza finanziaria a seguito di calamità naturale o altra circostanza eccezionale possa essere concessa «a determinate condizioni»;

<sup>47</sup> Cfr. J. Gold, *La conditionnalité*, Washington, 1979.

<sup>48</sup> M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2019, p. 231, descrive l'ampliamento della sfera di influenza della condizionalità nell'ambito dei programmi di finanziamento del FMI, il quale a partire dagli anni '90 ha iniziato a imporre ai Paesi debitori anche misure di politica economica e sociale.

<sup>49</sup> V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, pp. 116–143, delinea una panoramica delle principali forme di condizionalità nel diritto europeo.

<sup>50</sup> Fra gli altri, si veda il Regolamento (CE) 3906/89 che istituisce il programma *PHARE - Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy*. Per un'analisi più ampia del ruolo di tali programmi e delle condizionalità imposte si rinvia a K. Metcalf, *Influence Through Assistance – the EU Assistance Programmes*, in *European Public Law*, n. 3/2003, pp. 425–442.

<sup>51</sup> Per una sintesi delle varie forme di *condizionalità per l'adesione*, passim H. Grabbe, *The EU's Transformative Power*, Basingstoke 2006, pp. 7–38.

<sup>52</sup> Art. 19, Regolamento (UE) 2013/1303.

<sup>53</sup> Corte giust., 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle c. Government of Ireland*, § 135.

la Banca Centrale Europea ha affiancato alle proprie *misure non convenzionali* di politica monetaria delle condizioni politiche e macro-economiche da rispettare<sup>54</sup>.

In sintesi, la *condizionalità europea* è in realtà una categoria ampia ed eterogenea, che trova riscontro in varie disposizioni normative (e non solo). Talvolta essa ha un fondamento nel diritto primario. Altre volte è prevista soltanto da regolamenti. Può costituire un presupposto di validità per l'adozione di alcuni atti dell'Unione (soprattutto nei meccanismi di assistenza finanziaria) ma può anche essere un elemento del tutto accidentale, come nel caso della condizionalità relativa ai fondi strutturali e, più recentemente, di quella relativa al rispetto dello Stato di diritto<sup>55</sup>.

Il dibattito sulla natura giuridica della condizionalità europea resta dunque aperto<sup>56</sup>. Ciò che è certo, però, è che essa è diventata progressivamente uno strumento per garantire l'effettività della *governance* economica europea<sup>57</sup>. L'Unione europea ha esteso il proprio ambito di influenza, andando ad interessare anche l'autonomia organizzativa degli Stati membri. Dunque il grado di pervasività degli interventi dell'Unione sulla potestà organizzativa statale è in parte determinato anche dall'ampliamento degli strumenti di condizionalità utilizzati nell'ultimo decennio.

Che cosa prevedono però le CSRs? Esse contengono ricette di politica fiscale, economica e occupazionale. Per quanto concerne l'autonomia organizzativa degli Stati membri, poi, esse contengono raccomandazioni sulle riforme strutturali da adottare, anche in materia di pubblico impiego. In ambito politologico non sono mancati studi che hanno tentato di valutare l'effettività di tali raccomandazioni<sup>58</sup>. Le CSRs che hanno interessato direttamente o indirettamente l'organizzazione del pubblico impiego italiano sono state presenti quasi ogni anno nel periodo dal 2011 al 2022<sup>59</sup>, ad esclusione del 2015 e del 2018 in cui l'Unione

---

<sup>54</sup> Sulle implicazioni di tale pratica, A. Viterbo, *Legal and Accountability Issues Arising from the ECB's Conditionality*, in *European Papers*, n. 1/2016, pp. 501-531.

<sup>55</sup> Regolamento (UE) 2020/2092.

<sup>56</sup> Per esempio, F. Costamagna e A. Miglio, *Sanctions in the EMU Economic Pillar*, in S. Montaldo, F. Costamagna e A. Miglio (a cura di), *EU Law Esecuzione. The Evolution of Sanctioning Powers*, London, 2020, pp. 153-156 la inseriscono tra gli strumenti di *soft esecuzione*, non essendo una sanzione vera e propria.

<sup>57</sup> Ancora, P. Dermine, *The New Economic Governance*, cit., p. 81.

<sup>58</sup> Limitando l'attenzione alla letteratura italiana, sul rapporto fra semestre europeo e riforme amministrative in Italia, F. Di Mascio, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2020, 2, pp. 227-246; C. Mariotto e F. Franchino, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2020, pp. 159-186.

<sup>59</sup> Nel 2021 lo scambio fra Italia e Unione europea si è concentrato sulla redazione del PNRR.

europea non ha dato indicazioni in materia di pubblica amministrazione<sup>60</sup>.

Nei primi anni le CSRs non hanno riguardato direttamente il pubblico impiego, bensì la pubblica amministrazione in generale. Nello specifico, tra il 2011 e il 2014 i suggerimenti sono stati rivolti ad aumentare la capacità amministrativa per la gestione dei fondi strutturali, soprattutto nelle regioni italiane meridionali. Soltanto a partire dal 2016, la Commissione e il Consiglio hanno iniziato a precisare l'importanza delle riforme in materia di pubblico impiego, dapprima invitando l'Italia a completare l'attuazione della legge n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia) e poi indicando misure più dettagliate, come l'aumento delle competenze per i pubblici dipendenti (2019). Nel 2020, anno dello scoppio della pandemia, le raccomandazioni si sono concentrate sui problemi concernenti l'amministrazione sanitaria, anche se un generico riferimento al migliore *funzionamento della pubblica amministrazione* è stato fatto. Infine, nel 2022 le CSRs hanno fatto rinvio alle misure contenute nei *Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*. In proposito, il PNRR italiano contiene molti obiettivi riferiti specificamente al pubblico impiego.

Nel complesso quindi con l'aumentare degli strumenti di condizionalità le CSRs non solo hanno ampliato la portata degli interventi, lambendo anche l'organizzazione amministrativa italiana, ma hanno anche precisato progressivamente le misure da intraprendere, focalizzandosi ove necessario sugli aspetti che interessano l'organizzazione del pubblico impiego.

#### 4. Le novità nell'ambito del NGEU.

La risposta dell'Unione europea alla crisi economica dovuta alla pandemia e segnatamente il programma *Next Generation EU* (NGEU) presentano delle novità tanto sul piano della condizionalità quanto su quello dell'autonomia organizzativa nazionale in materia di pubblico impiego. Le innovazioni istituzionali e procedurali istituite dal NGEU meritano un approfondimento sia per la loro intrinseca rilevanza sia perché sono destinate ad

---

<sup>60</sup> Le CSRs sono consultabili al link [https://commission.europa.eu/content/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_en](https://commission.europa.eu/content/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_en).

assumere continuità con successivi programmi, come il *REpowerEU*<sup>61</sup>.

Nel NGEU la condizionalità costituisce un presupposto di validità per l'intervento dell'Unione: il programma ha vari fondamenti nei Trattati, fra cui anche l'art. 122 TFUE, il quale impone all'Unione di garantire la *provvisorietà* dell'assistenza finanziaria e la sua *condizionalità*<sup>62</sup>. Diversamente dalle altre forme di condizionalità cui si è fatto cenno, quindi, quella del NGEU è una preconditione di legittimità dell'intervento dell'Unione<sup>63</sup>. Ciò implica la creazione di un efficiente apparato di esecuzione, a livello tanto europeo quanto nazionale.

Questo spiega la seconda caratteristica di tale programma: esso assegna alla Commissione europea dei poteri di sorveglianza e controllo molto penetranti sull'attività degli Stati membri, che si sviluppano *ex post* ma, soprattutto, anche *ex ante*<sup>64</sup>. D'altra parte, il raccordo con il semestre europeo ha indotto gli Stati membri ad adattare il proprio quadro istituzionale, mutando i sistemi di *governance* e creando strutture *ad hoc*. In Italia l'assetto istituzionale è stato delineato nei suoi tratti essenziali dal d.l. n. 77/2021, modificato più volte, da ultima con il d.l. n. 173/2022 che ha riordinato le attribuzioni dei ministeri nel nuovo governo<sup>65</sup>. In questo contesto un ruolo cardine è assunto dalla rete dei controlli amministrativi, tanto interni quanto esterni, chiamati ad assicurare la legittimità, l'efficacia e soprattutto la coerenza dell'azione amministrativa con le misure previste dal PNRR<sup>66</sup>.

Il rafforzamento della *governance* europea, unito ad una leva finanziaria senza precedenti, portano ad una terza considerazione: il NGEU ha dimostrato finora, almeno in Italia, di essere un modello molto efficace di coordinamento economico, soprattutto per quanto

---

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18.5.2022 COM(2022), 230 final.

<sup>62</sup> Cfr. *passim* B. de Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Comm. mark. law rev.*, n. 3/2021, pp. 635-682.

<sup>63</sup> Per un verso, ciò distingue la condizionalità del NGEU da quella prevista per esempio dal reg. (UE) n. 1303/2013. Per altro verso, va rimarcato come la logica (economica e costituzionale) sottesa alla condizionalità del NGEU sia diversa da quella sottesa al MES. Nel primo caso si tratta di prestiti e sussidi agli Stati erogati con risorse proprie dell'Unione; nel secondo caso, invece, il MES assume la responsabilità patrimoniale per i debiti che gravano sugli Stati membri. Su tale distinzione, P. Dermine, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 4/2020, p. 350.

<sup>64</sup> Cfr. M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022, pp. 31-49.

<sup>65</sup> Sul sistema di *governance* del PNRR, tra gli altri, cfr. M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, n. 6/2021, pp. 733-741; R. Perez, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2022, pp. 593-606.

<sup>66</sup> Sul sistema dei controlli nell'attuazione del PNRR, E. Tati, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 33/2022, pp. 86-130.

concerne il versante normativo delle riforme. Il vincolo della condizionalità europea ha infatti obbligato il legislatore nazionale ad essere particolarmente celere nell'*iter* regolatorio, privilegiando la decretazione d'urgenza e, forse, causando anche degli effetti ipertrofici sul tessuto normativo<sup>67</sup>. La reale efficacia della *governance* europea sul versante degli investimenti, invece, dev'essere ancora vagliata.

Il quarto fattore di novità riguarda invece la potestà organizzativa, soprattutto in materia di pubblico impiego. Si è visto infatti come il MAC di politica economica, tradizionalmente concentrato nel semestre europeo, abbia esteso la propria influenza anche agli aspetti dell'organizzazione amministrativa nazionale a seguito della crisi del debito sovrano. Tuttavia, le misure raccomandate agli Stati membri fino al 2020 sono state tendenzialmente generiche e non fronteggiavano specifici problemi dell'organizzazione nazionale (salvi i casi riportati *supra*).

Su questo versante il NGEU comporta una duplice svolta: il PNRR italiano contiene infatti misure precise e coerenti sulle riforme da adottare in materia di pubblico impiego<sup>68</sup>; inoltre, gli impegni assunti – in altri termini, l'oggetto della condizionalità – non costituiscono raccomandazioni calate dall'alto, bensì proposte sviluppate dallo Stato membro e approvate dalla Commissione e dal Consiglio nel quadro procedimentale scandito dal Regolamento (UE) 2021/241.

Ciò ha comportato l'adozione di diverse riforme in materia di pubblico impiego nei primi due anni dall'approvazione del PNRR: la modifica dei sistemi concorsuali; la revisione delle carriere e degli inquadramenti professionali; la riforma degli strumenti di selezione della dirigenza e di attribuzione dei relativi incarichi; la preferenza per la mobilità definitiva a scapito di quella provvisoria<sup>69</sup>.

In disparte dal giudizio positivo o negativo che si possa dare di tali riforme, ciò che è certo è che mai come ora la condizionalità ha avuto un'influenza così determinante nel conformare la potestà organizzativa nazionale in materia di pubblico impiego. I fattori

---

<sup>67</sup> Senato della Repubblica, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, Roma, 2022.

<sup>68</sup> Per una panoramica delle riforme in materia di pubblico impiego previste dal PNRR, Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, *Rapporto 2022*, Roma 2022, consultabile al link <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/20-09-2022/Pnrr-primario-Rapporto-valutazione-riforme-pa>.

<sup>69</sup> Cfr. B. Cimino, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2022, pp. 17-26; A. Villa, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2022, pp. 27-33. Per un'analisi delle prime riforme (poi in parte superate) collegate al PNRR, G. Rivellini, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021*, n. 80, in *Lav. p.a.*, n. 3/2021, pp. 553-582.

descritti, di natura costituzionale e amministrativa, hanno permesso in questi due anni di superare resistenze molto radicate nel sistema italiano.

## 5. Conclusioni.

Il rapporto tra Unione europea e Stati membri in materia di organizzazione amministrativa, soprattutto per quel che concerne l'ordinamento del pubblico impiego nazionale, è ben più complesso di quanto appare a prima vista. A fronte del riparto delle competenze contenuto nei Trattati, per cui tale materia sembrerebbe rientrare nella potestà esclusiva degli Stati membri, si è visto come in realtà non manchino degli strumenti di intervento nelle mani dell'Unione.

Per un verso, infatti, le amministrazioni nazionali tendono ad integrarsi da tempo con le strutture europee, componendo vari schemi organizzativi. Ciò produce degli effetti evidenti sul piano funzionale, aprendo la strada ai procedimenti compositi e sollevando alcune problematiche in punto di tutela giurisdizionale. Tale tendenza ha però dei risvolti anche sul piano organizzativo, perché l'Unione tende ad esercitare la propria influenza non soltanto sui propri organi, bensì anche su quelli nazionali.

I modelli di intervento normativo dell'Unione sono stati descritti anche se non formano l'oggetto principale di questo scritto. Essenzialmente, la potestà organizzativa viene conformata quanto più il modello di esecuzione del diritto europeo si allontana da quello puramente decentrato. Quanto più si sviluppano modelli di amministrazione *integrata* o *mista*, tanto più anche l'Unione tende ad esercitare la propria forza conformatrice sull'organizzazione amministrativa nazionale. In estrema sintesi, la chiave di volta per comprendere il funzionamento di questo sistema sta nel principio di sussidiarietà, il cui studio nel diritto europeo tende ad appiattirsi sul sistema delle fonti, quando invece esso ha una sua autonoma rilevanza anche nel sistema di allocazione delle funzioni (e quindi nella determinazione del modello di esecuzione)<sup>70</sup>.

Per altro verso, l'Unione non limita la propria influenza al campo dell'armonizzazione attraverso il diritto. Negli ultimi anni, soprattutto a partire dalla crisi dell'eurozona, l'Unione europea ha allargato la propria sfera di intervento nell'ambito del metodo aperto

---

<sup>70</sup> Cfr. R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge, 2012, pp. 248-250.

di coordinamento, spostando sempre più l'attenzione sui profili concernenti l'organizzazione amministrativa nazionale degli Stati membri. Parallelamente, la *governance* economica europea è stata rinforzata, rendendo più agevole l'attivazione dei procedimenti sanzionatori nei confronti degli Stati membri e, soprattutto, facendo ampio ricorso ad uno strumento in voga fra gli internazionalisti: la condizionalità finanziaria.

Quest'ultima ha una natura giuridica variabile nell'ordinamento europeo. Talvolta funge da presupposto che legittima l'intervento dell'Unione. Altre volte invece è semplicemente un elemento accidentale, che incide più sull'effettività che sulla legittimità degli interventi europei. In ogni caso, con il NGEU gli strumenti di condizionalità sono stati ulteriormente raffinati e sono stati affiancati da un quadro istituzionale disegnato proprio per garantirne il rispetto.

Ciò rafforza i meccanismi di integrazione dell'Unione europea. L'organizzazione amministrativa nell'ordinamento composito (o multilivello) viene così modellata sempre di più a livello europeo, rendendo ancora più difficile capire se, da un punto di vista strutturale, l'esecuzione del diritto europeo conservi ancora un impianto dualistico o se invece gli elementi di integrazione siano tali da poter configurare un ordinamento unitario. La risposta a questa domanda richiederebbe ulteriori approfondimenti. Con questo articolo si è cercato piuttosto di dimostrare che, oltre ad una *integration through law*, esiste una tendenza sempre più marcata ad incidere sull'organizzazione del pubblico impiego nazionale anche attraverso il MAC e altri atti che vengono qualificati come *soft law*. Questa tendenza, benché utile in ottica federativa, dev'essere costantemente monitorata perché presenta alcuni rischi. Dietro all'apparente *libertà* che connota la condizionalità europea (sono gli Stati che decidono di vincolarsi, non è l'Unione che impone obblighi unilaterali) si nascondono in realtà rapporti di forza economici. Ciò può dar luogo ad uno sviluppo asimmetrico dell'integrazione: gli Stati membri più solidi finanziariamente sarebbero in altri termini meno toccati da tale fenomeno<sup>71</sup>.

**Abstract:** L'articolo analizza le modalità di intervento dell'Unione europea nell'ambito dell'ordinamento del pubblico impiego nazionale, prestando particolare attenzione agli strumenti di condizionalità. Dopo aver descritto il quadro delle competenze in materia di organizzazione amministrativa e pubblico impiego delineato dai Trattati, il saggio si

---

<sup>71</sup> È emblematica in proposito la vicenda del piano tedesco da 200 miliardi per contrastare la crisi energetica.



focalizza sulle problematiche che derivano dall'utilizzo degli strumenti di condizionalità. Questi ultimi hanno origine nel diritto internazionale e, soltanto recentemente, sono stati accolti sotto varie forme nel diritto europeo. Da ultimo, il NGEU è essenzialmente basato sulla condizionalità anche se presenta delle novità che meritano approfondimento. L'articolo, quindi, si sofferma dapprima su come la *governance* economica abbia finora inciso sull'ordinamento del pubblico impiego nazionale. Successivamente, dedica attenzione alle particolarità del NGEU, studiando come quest'ultimo abbia ulteriormente acuito tale tendenza.

**Abstract:** The article analyses how the European Union exercises its influence above the Member States as regards their civil service systems, focusing on the role played by the conditionality tools. After having described the set of competences provided by the Treaties which are already used by the EU to interfere with the national institutional autonomy, the essay delves into the specific issues arising when conditionality comes at stake. Actually the latter has been developed in international law and, after that, has been progressively transplanted into the European legal order. Last, the NGEU is prominently premised on it, even though it shows some peculiar and innovative features which deserve a separate analysis. Therefore, the article firstly takes into account how the economic governance has influenced the Italian civil service system insofar. Then it appraises the peculiarities of the NGEU in performing the same task.

**Parole chiave:** condizionalità – pubblico impiego – autonomia istituzionale – organizzazione amministrativa – NGEU – *governance* economica.

**Key words:** conditionality – civil service system – public employment – institutional autonomy – administrative organisation – NGEU – economic governance.