

**Brevi note a margine di un recente convegno su**  
**«Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento»**  
*di Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli (\*)*

1. — Il 5 marzo u.s. si è tenuto, in modalità streaming sul sito Collettiva.it della CGIL, un impegnativo convegno, organizzato dalla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* con il sostegno di FP-CGIL, e dedicato ad una riflessione a tutto campo sui problemi giuridici e organizzativi connessi al reclutamento dei pubblici dipendenti. Gli autori di queste note ne sono stati i 'progettisti' per conto della Rivista.

Il tema non è, ovviamente, nuovo, ma esso assume rilievo del tutto peculiare nel momento attuale. E' infatti ben conosciuta l'esigenza di riattivare con intensità, metodicità, continuità, nonché con grande urgenza, le procedure assunzionali volte a soddisfare le esigenze di personale delle varie amministrazioni centrali e periferiche.

Si tratta di esigenze che erano già presenti con evidenza nel periodo pre-pandemico – dato il notevole rallentamento del *turn-over* causato dalle restrizioni finanziarie imposte dai bilanci pubblici degli ultimi anni – ma che sono letteralmente esplose, soprattutto in alcuni settori (sanità, scuola) negli ultimi mesi di convivenza con la pandemia, e diventeranno ancor più forti, e soprattutto *generalis*, nei prossimi mesi. I dati ricavabili dai documenti ufficiali lasciano intravedere un'uscita di oltre 350.000 dipendenti dalle pubbliche amministrazioni considerate nel loro complesso nei prossimi 24/36 mesi; un numero impressionante che si aggiunge a quello, quasi equivalente, dei vuoti creati già negli scorsi anni a seguito dei pensionamenti e del mancato *turn-over*.

Se a tutto ciò si aggiunge l'impellente necessità di attuare, in tempi brevissimi, un vero e proprio 'risveglio' delle PA, come soggetti/istituzioni essenziali – anche per la garanzia degli equilibri democratici della società e dello Stato – ai fini della utilizzazione delle risorse del *Recovery Fund* (o se si preferisce, del *Next Generation Plan*), si comprende bene l'importanza della questione. Indipendentemente da come, alla fine, sarà strutturato ed organizzato l'impiego delle ingenti somme europee, appare evidente che si richiederà un rafforzamento delle capacità di esercizio, da parte delle varie amministrazioni coinvolte, delle attività connesse all'attuazione dei programmi, e di controllo dell'esecuzione dei medesimi. E sarebbe un errore capitale non comprendere che, per far questo, occorrerà progettare, attivare e sviluppare con velocità ed intelligenza procedure di selezione di nuovo personale dotato di quel bagaglio di conoscenze, competenze e professionalità indispensabili per l'esercizio di tali funzioni. I sindacati ne sono consapevoli, e questo spiega, in particolare, l'interesse di FP-CGIL per il nostro convegno e il sostegno dato alla Rivista per la sua organizzazione.

2. — In questa prospettiva è significativo, e fa invero piacere, che, proprio pochi giorni dopo il Convegno, il nuovo Ministro della Funzione Pubblica abbia dichiarato solennemente che la pronta riattivazione del reclutamento di pubblici dipendenti è uno degli obiettivi primari del nuovo Governo, proprio sulla base delle esigenze appena prospettate; alle quali, anzi ha aggiunto l'impegno di favorire un ricambio generazionale,

---

(\*) Umberto Carabelli è direttore di RGL; Lorenzo Zoppoli è professore ordinario presso l'Università «Federico II» di Napoli.

attraverso l'avvio di meccanismi di 'scivolo' verso l'età pensionistica, destinati a personale anziano, difficilmente riconvertibile nelle nuove attività lavorative richieste dall'innovazione digitale e dalla riorganizzazione dei processi che ne deriveranno.

Va detto che, in realtà, il Ministro Renato Brunetta non è nuovo nel ruolo, perché notoriamente egli era già stato Ministro del Governo Berlusconi IV, ed era stato promotore nel 2009 di una delle riforme più profonde e discusse – ovviamente dopo quella della privatizzazione del lavoro pubblico operata nel 1992/3 – lasciata sostanzialmente in piedi dalla successiva riforma Madia del 2017. Solo che questa volta, stando almeno alle dichiarazioni a lui imputate, parrebbe intenzionato a sviluppare politiche particolarmente attente al capitale umano e inclusive di un confronto più «aperto» con i soggetti sindacali, come risulta dalle *Linee programmatiche* diffuse il 9 marzo (solo 4 giorni dopo il nostro convegno) tramite il sito di FP. Un atteggiamento che trova riscontro, d'altro canto, anche nella sottoscrizione, il 10 marzo, del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* da parte dello stesso Ministro con CGIL-CISL-UIL.

Il documento del Ministro, che contiene, appunto, una parte specificamente dedicata al tema di reclutamento, prevede (sull'onda delle raccomandazioni della Commissione europea) uno snellimento ed una nuova e migliore taratura delle procedure di reclutamento, secondo alcune principali linee di sviluppo:

- «i percorsi di selezione saranno resi digitali, trasparenti e meglio focalizzati sulle esigenze e i fabbisogni delle singole amministrazioni centrali e locali, facendo confluire gli stessi sul portale unico per il reclutamento, che sarà l'infrastruttura tecnologica di gestione dei concorsi, comprese le singole prove concorsuali e che, in un'ottica di complementarità, sarà finanziato con le risorse del PON *Governance*, per consentirne l'immediata operatività dopo l'avvio del PNRR [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza]; e a tal fine «sarà valorizzato il ruolo del Formez, che verrà adeguatamente ristrutturato»;
- sarà previsto uno «stretto coordinamento con tutte le amministrazioni centrali e locali per definire percorsi aderenti ai loro fabbisogni, dopo una mappatura degli stessi, e in linea con la visione di una amministrazione innovativa e all'avanguardia», anche attraverso la «creazione di una banca dati dei fabbisogni, delle competenze e profili del personale, che sia collegata al portale e che consenta di meglio gestire i processi di selezione, ma anche di qualificazione e riqualificazione delle persone e di mobilità interna ed esterna alla PA»;
- saranno introdotti «percorsi *ad hoc* destinati a selezionare i migliori laureati, i profili con le più alte qualifiche (dottorati, ecc.), nonché a favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero»
- saranno previsti «meccanismi di selezione specifici volti a ricercare sul mercato le migliori professionalità tecniche da mettere a disposizione delle amministrazioni per la realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR, con l'obiettivo di costituire *cluster* di persone e/o società di servizi con spiccate competenze specialistiche»; e questo anche tramite «modalità innovative che consentano di acquisire le migliori competenze esistenti, in collaborazione con università, ordini professionali e settore privato».

In altra parte del documento, inoltre, in relazione alla valorizzazione del capitale umano già presente nelle PA, si prevede:

- di «investire in maniera significativa sulla qualificazione e riqualificazione delle persone (*upskill* e *reskill*). A partire dalle competenze tecnico-specialistiche, ma soprattutto da quelle gestionali, organizzative, relazionali (*leadership*, approccio per obiettivi, *problem-solving*, digitale)».
- di «semplificare i percorsi di carriera, emancipandoli da vetusti mansionari e progressioni ancorate più all'anzianità che al merito e adattandoli alla necessità di riconoscere il valore e le esperienze, nonché la capacità di rispondere agli stakeholder interni ed esterni e a lavorare in squadra», con la precisazione che «i meccanismi di valutazione delle performance assumeranno un ruolo cruciale in questi processi ... innovati profondamente per diventare una leva premiale volta a indirizzare le attività e l'impegno delle persone verso gli obiettivi di crescita del Paese».

A integrazione di questi passaggi delle linee programmatiche, ci sembra importante rilevare che nel *Patto* si affronta il problema del raccordo tra reclutamento ed inquadramenti contrattuali, convenendosi:

- che «alla luce dei lavori delle commissioni paritetiche sulla revisione dei sistemi di classificazione professionale costituite in sede ARAN, attraverso i contratti collettivi del triennio 2019-2021 si procederà alla successiva rivisitazione [...] nell'ambito dei principi costituzionali e delle norme di legge in materia di accesso e di progressione di carriera, degli ordinamenti professionali del personale, adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale e alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate»;
- e che «corollario della rivisitazione dell'ordinamento professionale è la necessità di valorizzazione di specifiche professionalità non dirigenziali dotate di competenze e conoscenze specialistiche, nonché in grado di assumere specifiche responsabilità organizzative e professionali», riconoscendosi al riguardo «la necessità di implementare ed estendere il sistema degli incarichi come altre innovazioni del sistema anche per valorizzare e riconoscere competenze acquisite negli anni».

3. — Non è intenzione di chi scrive queste note soffermarsi su questi documenti, o comunque effettuare valutazioni a sfondo politico sulle vicende che nelle scorse settimane si sono sviluppate tanto velocemente davanti ai nostri occhi. Il nostro intento è, infatti, semplicemente quello di diffondere con tempestività, in modo sintetico e lineare, il contenuto dell'interessante dibattito che si è svolto nell'ambito del Convegno, così anticipando, proprio in ragione dell'imminente avvio dei processi accennati, la pubblicazione degli atti in forma completa (che avverrà più tardi, nelle forme di un *Quaderno*, che sarà come al solito collocato nel sito internet della *Rivista giuridica del lavoro*, a disposizione di chiunque lo vorrà consultare). Ciò al fine di fornire al dibattito scientifico, ma certo anche politico, materiale di riflessione sulle possibili riforme che potrebbero essere necessarie nell'immediato e nel medio termine.

Pur tuttavia non può non segnalarsi sin d'ora come, scorrendo, velocemente i punti richiamati nel precedente paragrafo, emerga con evidenza una significativa sintonia di vedute nella definizione delle linee di azione tra

quanto emergente dai due documenti sopra richiamati e quanto discusso nel nostro Convegno. Ma con una differenziazione – in un certo senso comprensibile alla luce delle finalità programmatiche, e quindi di ampio respiro, dei documenti governativi – costituita dalla specifica attenzione che è stata dedicata, nel corso del dibattito scientifico convegnistico: *a*) da un lato alla esigenza di dare risposte tempestive ai fabbisogni pressanti di personale che si presenteranno immediatamente nei prossimi mesi, nelle varie PA, tramite soluzioni gestibili con maggiore snellezza procedurale (pur nel rispetto dei generali principi costituzionali), ovviamente da coordinare con quelle eventualmente prospettabili in termini di riforma *a regime*; e *b*) dall'altro lato alla opportunità di valorizzare già nell'immediato – proprio al fine di dare risposta comunque ragionevolmente adeguata ai fabbisogni urgenti delineati nella precedente lettera – gli strumenti programmatici già esistenti e messi in campo negli ultimi anni (dopo la riforma Madia) da ciascuna amministrazione, fermi restando, anche in questo caso, gli eventuali perfezionamenti e/o integrazioni che volessero introdursi per una loro migliore configurazione.

D'altro canto, proprio questi due aspetti sono stati, in verità, centrali nella progettazione della giornata di studi sul tema del '*Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*', posto che abbiamo cercato di far sì che non ci si fermasse ad una semplice ricognizione e discussione dei generali problemi organizzativi e giuridici in materia, già da tanto tempo presenti sul tappeto, e sulle possibili soluzioni che potrebbero individuarsi, appunto, *a regime*, ma che si fronteggiasse anche il problema della miglior risposta possibile da dare ai *bisogni contingenti ed immediati*, da soddisfare dunque con urgenza. E di questa prospettiva sono stati resi partecipi i relatori, ai quali è stato chiesto in generale di centrare le loro relazioni su precisi aspetti problematici definiti dal progetto, i quali si muovevano, contemporaneamente e disgiuntamente, sul piano del diritto e dell'organizzazione degli uffici e del lavoro.

Più specificamente, entrando nel merito del convegno, possiamo dire che, nel definirne il progetto, ci si è mossi lungo un percorso concettuale il cui punto di partenza è stato – potremmo dire ovviamente – il pieno convincimento che una buona strategia di reclutamento non possa che trovare fondamento in una puntuale definizione dei fabbisogni di personale, effettuata alla luce dei nuovi assetti organizzativi cui devono mirare le varie pubbliche amministrazioni. Tuttavia, ci siamo chiesti, se questo è un principio generale da valere in assoluto, in che misura è possibile, sempre da un punto di vista teorico-pratico, non distaccarsi da esso nemmeno in una situazione di urgenza come quella nella quale ci troveremo ad operare, pena l'effettuazione di scelte difficilmente dotate di quell'efficacia ed efficienza richieste dal parametro costituzionale?

Sempre in un quadro di ragionevolezza, alla quale dovrebbe ispirarsi l'azione del legislatore, ci siamo altresì posti l'interrogativo della possibilità di collocare, all'interno della predetta definizione dei fabbisogni di personale, un bilanciato ricorso alla mobilità interna (sostenuta anche, se necessario, da progressioni e da attività di formazione) ed a quella esterna, quali strumenti complementari al reclutamento esterno. Ed ancora, quello relativo al se ed in quale misura sia opportuno che questi difficili compiti programmatici – da svolgere con un'urgenza forse mai richiesta alle nostre amministrazioni (nell'azione combinata di politica e dirigenza) – possano essere svolti con il sostegno di strutture di consulenza esterne.

Data questa impostazione – riguardante un'ideale dimensione del *dover essere* – ci si è posti poi l'ulteriore interrogativo – riguardante, invece, la dimensione dell'*essere* – delle possibilità effettive, alla luce dell'esperienza pregressa, che in questa tumultuosa fase di riforme le coordinate concettuali proposte dalla teoria, una volta calate nella realtà contingente, possano risultare di fondata utilità, indirizzando l'azione non solo futura, ma anche immediata, delle nostre amministrazioni, nella loro realtà attuale ed effettiva. E nell'ambito di questa riflessione ci si è chiesti quanto la normativa in vigore, legale e soprattutto contrattuale (cioè gli inquadramenti professionali), sia effettivamente adeguata ai bisogni di crescita professionale del personale occupato, nonché alla necessità di definire in modo preciso ed efficace la corrispondenza tra nuove competenze e professionalità richieste dai processi di innovazione e assetti contrattuali in vigore.

Una volta definite le coordinate riguardanti il piano delle scienze e prassi organizzative, il progetto del convegno ha inteso spostare il ragionamento su un piano più rigorosamente giuridico, con uno sguardo mirato all'assetto normativo esistente e a quello che si potrebbe eventualmente ipotizzare – con interventi realisticamente fattibili nel brevissimo periodo – per integrare e/o modificare la disciplina in vigore.

Così, in una prospettiva tipicamente giuslavoristica, si è sollevato il triplice interrogativo di quali tipologie contrattuali fondate sulla temporaneità del rapporto potrebbero essere utilizzate per soddisfare nell'immediato il fabbisogno di personale rilevato nella varie amministrazioni e di quali procedure seguire per raggiungere in modo efficace ed efficiente questo risultato; di come operare uno snellimento/velocizzazione delle operazioni concorsuali volte a soddisfare, invece, in modo stabile (*a regime*) il predetto fabbisogno; e di quale raccordo sia, infine, possibile ipotizzare tra i due livelli (in altri termini: quale rilievo debba/possa attribuirsi, nel reclutamento ordinario, alle esperienze avute con contratti a durata temporanea).

Sempre su un piano strettamente giuridico, poi, ma in una prospettiva di diritto pubblico e costituzionale, ci si è posti, infine, l'interrogativo di quale possa oggi essere considerato il 'grado di elasticità' del dettato costituzionale rispetto alle esigenze di snellimento, alleggerimento, velocizzazione dei concorsi, posto che quando si discute di concorsi pubblici entra in ballo notoriamente la rilevanza degli interessi pubblici garantiti dall'art. 97 Cost., visto che si è in un ambito rimasto fuori dalla privatizzazione.

4. — Le relazioni che si sono succedute nella giornata convegnistica hanno cercato, in larga misura, di dare risposta a questi interrogativi, spaziando, peraltro, anche su fronti più ampi, pur correlati a quelli appena delineati [*i virgolettati derivano da appunti cortesemente forniti dagli stessi relatori, in parte rielaborati nella forma dagli autori di queste note*].

4.1 – Si è partiti, così, con la relazione di **Giancarlo Vecchi**, dal profilo della rilevazione dei fabbisogni finalizzata al reclutamento, rispetto alla quale si è osservato che le diverse strategie individuabili (che spaziano dal semplice dimensionamento numerico – cioè sostanzialmente il mero *turn-over* – alla più sofisticata individuazione delle competenze richieste dalle esigenze di trasformazione), sono affidate alla scelta delle varie amministrazioni, le quali tendono a privilegiare quelle più aderenti alle esigenze specifiche.

Le variabili volta a volta in gioco, che impongono scelte decisive, possono essere assai varie. Tra queste meritano segnalazione quelle: della complessità organizzativa (ad es. amministrazioni con più sedi con funzioni comparabili, amministrazioni centralizzate con strutture verticalizzate, etc.); dei livelli professionali da soddisfare (livelli bassi con competenze trasversali; livelli superiori che richiedono, invece, competenze *policy specific*, ovvero *soft skills* peculiari); del raffronto tra amministrazioni comparabili, c.d. *benchmarking*, per la definizione di standard di riferimento per linee di attività/funzioni (ad es. chi realizza di più e meglio con meno addetti); della rilevazione dei carichi di lavoro attuali (da effettuare alla luce delle trasformazioni in atto o necessarie in prospettiva); del ricorso a variabili di contesto (es. popolazione, numero di aziende localizzate, superficie territoriale etc.) per stimare la domanda esterna.

Altre variabili potrebbero eventualmente essere individuate, ma ciò che rileva è che, alla fine del percorso seguito, si perviene in ogni caso alla necessità di effettuare una *analisi delle competenze* (per profili professionali) che permetta di individuare il mix di conoscenze, saper fare e saper essere connesse alle posizioni da ricoprire e alle trasformazioni attese. Tale processo, d'altronde è utile sia per orientare la definizione e selezione delle figure da reclutare, sia per individuare i *gaps* relativi al personale già in ruolo al fine di progettare la formazione *on-the-job* (la formazione continua).

La seconda parte del ragionamento seguito da Vecchi ha riguardato la coerenza tra i processi appena delineati e l'assetto organizzativo di ciascuna delle nostre amministrazioni, sul presupposto che «un reclutamento massivo realizzato senza intervenire contemporaneamente, seppure in modo selettivo, sulle trasformazioni organizzative, non produrrà le innovazioni attese dall'inserimento di talenti e competenze di pregio (es. laureati STEM)»: insomma, «reclutare talenti per farli lavorare in organizzazioni desuete non condurrebbe a miglioramenti, ma ad un precoce abbandono o ad un adattamento alle tradizionali modalità d'azione».

In questa prospettiva, l'idea del relatore è che, tenendo in primaria considerazione le differenti urgenze che possono rinvenirsi rispetto ai bisogni contingenti, sia necessario operare su due livelli.

Il *primo livello* «è quello di un intervento su *specifiche amministrazioni*, selezionate tra quelle su cui è prioritario intervenire in ragione delle esigenze del Paese e delle trasformazioni in atto». Per esse il reclutamento dovrebbe «essere basato su un progetto organizzativo, in grado di delineare non solo il numero degli addetti da reclutare ma specialmente i tipi di competenze (siano esse trasversali/*soft skills*, oppure *policy specific*, e poi articolate nei diversi fattori di sapere, saper fare, saper essere a seconda dei profili) coerenti con gli interventi di modernizzazione delle strutture (es. digitalizzazione, ecc.) e con gli scenari di trasformazione attesi».

Il *secondo livello* «è quello dei reclutamenti massivi (come nella previsione prospettata di 300.000 soggetti nel breve-medio periodo, più possibili ulteriori 300.000 nel medio), per i quali potrebbe essere utile ragionare per aggregati di ruolo (famiglie di competenze, e non profili analitici), e cioè categorie che possono essere collocate in varie amministrazioni, certo sempre nel caso di livello non elevato».

Le conclusioni di Vecchi sono state molto nette: «in definitiva, l'idea di un reclutamento trasversale, del tipo *one fits all*, non affronterebbe alcuni nodi strategici della trasformazione necessaria né dell'amministrazione dello Stato né delle altre amministrazioni (regionali, locali o degli enti pubblici). E' invece necessario un progetto

organizzativo selettivo, cioè basato su priorità, che – amministrazione per amministrazione – identifichi lo scenario di trasformazione da perseguire (missioni e funzioni) e le conseguenti famiglie di competenze da rafforzare assieme alle tecnologie da introdurre». Naturalmente, per permettere la realizzazione delle analisi utili a supportare il progetto di riorganizzazione occorrerebbe un certo lasso di tempo. Ma, proprio per questo, potrebbero forse essere immaginate forme di *premieria* specifiche per le amministrazioni che intendano sottoporsi ad una revisione coordinata di missioni e competenze, appositamente validata. Una premieria che potrebbe, ad esempio, «consistere nell'attribuzione di uno spazio di autonomia proprio nella gestione del processo di reclutamento».

4.2 – La relazione di **Sergio Gasparrini** si è, in un certo senso, innestata nel quadro teorico prospettato da Vecchi, procedendo ad una disamina dei concreti problemi che, nella realtà delle varie amministrazioni, potrebbero essere di ostacolo allo sviluppo dei processi delineati.

A questo riguardo, il relatore è partito dalla considerazione che le amministrazioni «si trovano nella condizione attuale a causa della totale assenza negli ultimi 10 anni di politiche sul personale che non fossero preordinate alla riduzione della spesa». Una situazione, questa, che ha imposto alla gran parte delle amministrazioni «di fare i conti con la scarsità di risorse umane, costringendole a razionalizzare quando possibile, o a ricorrere a forme di reclutamento alternative al concorso pubblico, caratterizzate dalla temporaneità del rapporto di lavoro non di rado a scapito della qualità delle scelte».

Proprio alla luce di queste distorsioni del passato, peraltro, «la questione delle carenze di organico non deve essere affrontata mettendo in alternativa la rapidità di intervento alla oculatezza nelle decisioni che attengono alle politiche di reclutamento». Il quadro da cui si parte, richiede che si effettuino politiche di reclutamento auspicabilmente rapide, «ma evitando, per quanto possibile, che il *driver* di questa azione sia solo l'urgenza proprio perché l'invecchiamento e l'impovertimento della qualità delle risorse umane confliggono in modo dirompente con i mutamenti che continuano a caratterizzare i modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni oltreché con le crescenti aspettative di una società civile anch'essa in rapido mutamento».

Insomma, ha osservato Gasparrini, a fronte dei profondi cambiamenti imposti dalla reingegnerizzazione dei processi e dei servizi rivolti alla collettività, ma anche della «straordinaria opportunità che offre la digitalizzazione (rapidità, riduzione delle duplicazioni e controllo)», la strada da seguire è segnata in modo chiaro.

In primo luogo «sarà necessario procedere alla mappatura delle competenze possedute dai dipendenti di ciascuna amministrazione valutando tre diversi aspetti: i) le conoscenze teoriche; ii) le capacità di mettere in pratica tali conoscenze nell'azione concreta; iii) il «saper essere» all'interno di una organizzazione complessa, ovvero la capacità di sviluppare capacità relazionali che favoriscano la creazione di un clima positivo». Questa attività sarà evidentemente finalizzata «a colmare le eventuali carenze registrate, un impegno da realizzare attraverso un incisivo piano formativo, esteso ed inclusivo, che sia in grado di ridurre, per quanto possibile, il *gap* dovuto al salto generazionale ed alla repentina trasformazione digitale in atto».

In secondo luogo potrà poi passarsi a ragionare sui futuri reclutamenti, con la consapevolezza che le prossime procedure selettive dovranno egualmente considerare, tra gli elementi di valutazione, «oltre alle conoscenze teoriche, anche le propensioni e le attitudini dei candidati, consentendo la selezione delle figure tecniche e professionali più idonee di integrarsi in un modello organizzativo proiettato nel medio-lungo periodo».

Ciò posto, il relatore ha dichiarato che, a suo avviso, «non è necessaria una riforma che rivoluzioni il quadro normativo attuale», ma che, semmai, si avverte la necessità «di eliminare alcuni dei vincoli giuridici che fino ad oggi, nella prospettiva del controllo della spesa (ma non solo), hanno di fatto impedito alle amministrazioni pubbliche di gestire autonomamente il fattore produttivo lavoro». In questa prospettiva «sarebbe necessario rivedere il meccanismo delle autorizzazioni a bandire i concorsi, le autorizzazioni ad assumere, i vincoli sui fondi per la contrattazione integrativa, i vincoli di spesa in materia di formazione e via discorrendo. In sintesi, per realizzare un profondo mutamento del vecchio paradigma è indispensabile restituire alle amministrazioni pubbliche la capacità di mettere in atto delle proprie, ragionate e mirate politiche di gestione delle risorse umane».

Rispetto a tali compiti, il «centro» dovrebbe svolgere una funzione di «accompagnamento di questo cambio di passo (*compliance*) attraverso la creazione e messa a disposizione, su portali web dedicati, di *tools* che aiutino quelle amministrazioni che ne sentano la necessità (principalmente quelle di piccole dimensioni) a mettere in pratica il processo descritto».

Concludendo, il relatore si è soffermato specificamente sul problema della mobilità interna del personale, un tema strettamente collegato a quello del reclutamento. Secondo la sua lettura, l'eliminazione del 'vincolo di appartenenza' del dipendente alla singola amministrazione presenterebbe un duplice vantaggio: «da un lato aprirebbe orizzonti più ampi ai dipendenti che intendano mettersi in gioco ed acquisire un bagaglio professionale più ampio e dall'altro spingerebbe le amministrazioni ad essere più concentrate sulla propria *attrattività* sia per le risorse interne che per quelle che si intende acquisire. In estrema sintesi, attraverso la semplice eliminazione del nulla osta alla mobilità da parte dell'amministrazione cedente, si creerebbe un 'mercato del lavoro pubblico', che avrebbe necessità di poche e semplici regole di funzionamento».

4.3 – La relazione di Gasparrini è stata seguita da quella di **Antonio Naddeo**, il quale – muovendosi sempre nel solco della riflessione avviata da Giancarlo Vecchi – ha sottolineato, in apertura, come «la gestione delle ingenti risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza abbia messo in rilievo il ruolo determinante della Pubblica amministrazione ed in particolare quello del suo capitale umano» e come «investire sui dipendenti pubblici, e in modo specifico, sulle competenze, rappresenti, dunque, l'azione principale per migliorare l'efficienza della Pubblica amministrazione».

A questo riguardo, il relatore ha segnalato «che il numero dei dipendenti pubblici al 2018 era pari a 3.224.000 ca, ben 212 mila in meno rispetto al 2008, che i settori che hanno subito una maggiore contrazione di personale sono stati il comparto delle Regioni ed Autonomie locali (100mila) e il comparto della Sanità (41mila) e che il blocco del *turn-over* ha portato l'età media a 50,7». Il dato più preoccupante, e che occorre osservare con

maggior attenzione, è peraltro, secondo il relatore, quello del personale che andrà in pensione nei prossimi 3-4 anni: «attualmente i dipendenti che hanno più di 62 anni sono 540mila e 198mila quelli che hanno oltre 38 anni di anzianità. Ciò vuol dire che nei prossimi 3 anni andranno in pensione circa 300mila dipendenti. Se aggiungiamo che dal 2018 ad oggi sono andati in pensione 300mila dipendenti, siamo dunque di fronte ad una vera e propria emorragia di personale».

Appare dunque evidente, ha continuato Naddeo, che «questa PA non è pronta ad affrontare la grande stagione di rilancio se non si investe in quantità e qualità del capitale umano. Un investimento che deve riguardare sia il reclutamento di giovani competenti e motivati, sia la valorizzazione delle risorse umane disponibili».

Quanto al reclutamento, il relatore ha osservato che esso «costituisce una fase determinante per la gestione delle risorse umane. Molti la identificano con il concorso pubblico, ma in realtà non dovrebbe rappresentare affatto una fase autonoma e disgiunta dal contesto organizzativo di un ente, dovendo iniziare molto prima della fase concorsuale (cioè della concreta selezione)». A monte di tale fase ci dovrebbe essere, infatti, «un'attenta analisi dei reali fabbisogni, sulla base del modello organizzativo scelto, che individui le competenze tecniche, le attitudini, le motivazioni, le potenzialità, secondo gli obiettivi che ogni amministrazione, come del resto ogni azienda, dovrebbe porsi». Solo una volta definiti questi elementi «diventa possibile individuare il profilo da ricercare (mix tra conoscenze professionali e caratteristiche soggettive) con il concorso».

Se tutto ciò è vero, ha proseguito Naddeo, «è necessario superare la logica del concorso quale strumento per accertare le conoscenze e non le competenze e, tantomeno, le attitudini del personale da reclutare». Più precisamente, «occorre ripensare le modalità di espletamento del concorso per renderle più efficaci, più veloci e, soprattutto, capaci di intercettare quei profili specializzati che prediligono il settore privato».

In questa prospettiva, «le amministrazioni dovrebbero conoscere meglio e valorizzare anche l'offerta dei titoli universitari e post-universitari, prestando attenzione ai corsi rivolti alla preparazione dei futuri quadri degli apparati amministrativi». E a tal fine «potrebbero avviarsi protocolli tra amministrazioni e Università affinché queste ultime, nel definire i percorsi di studio, metodi e contenuti, possano tenere in maggiore considerazione le discipline, le conoscenze e le abilità richieste nelle procedure di accesso ai pubblici impieghi».

Insomma, ha concluso il relatore, «il sistema concorsuale deve essere flessibile ed adeguarsi alla tipologia di professionalità da reclutare. Inoltre deve essere seguito dai contratti di lavoro, i quali devono permettere una valutazione del personale sul posto di lavoro nei primi anni di attività». E a questo riguardo, «anche il tirocinio e l'apprendistato, potrebbero essere utili strumenti per individuare le figure migliori da immettere nel settore pubblico».

Quanto poi alla promozione professionale del personale già in servizio, Naddeo ha riconosciuto che «occorre trovare i modi per valorizzarlo attraverso progressioni di carriera meno vincolate da norme, ma soprattutto mediante politiche formative di ampio respiro in grado di rispondere alle mutate esigenze, garantendo percorsi formativi specifici a tutto il personale soprattutto con riferimento al miglioramento delle competenze informatiche e digitali».

4.4 – Chiuso il fronte delle relazioni incentrate sui profili teorico-pratici dell'organizzazione delle PA, la prima relazione sugli aspetti giuridici del reclutamento è stata quella di **Alessandro Boscati**, il quale è entrato subito nel cuore di uno dei problemi più spinosi del convegno: quello della necessità/opportunità o meno di «una differenziazione tra una procedura di reclutamento a regime ed una procedura d'urgenza (sta in sé, in quanto tale semplificata)».

A questo riguardo, il relatore ha dichiarato in generale la propria contrarietà rispetto ad una siffatta impostazione, ponendo a fondamento della sua posizione due ragioni: «da un lato il transitorio rischia di diventare definitivo (il che ovviamente non sarebbe un male assoluto nel caso in cui la disciplina transitoria dia buona prova di sé, anche se si dovrebbe diffidare delle eccessive semplificazioni); dall'altro lato, è comunque necessario far precedere il reclutamento da una mappatura delle effettive esigenze». Insomma, al di là dello slogan del «presto e bene», occorrerebbe rispettare i tempi fisiologici, soprattutto in ragione dell'individuazione delle esigenze organizzative: i 'nuovi' che saranno immessi nel pubblico, sono infatti «destinati a rimanervi per molti anni; ragion per cui la selezione deve essere accurata e non solo semplificata».

Ciò detto, Boscati ha sottolineato, in una preliminare carrellata generale, come il reclutamento debba fare i conti con la dicotomia tra progressioni di carriera interne (cioè la valorizzazione di coloro che sono già dipendenti) e assunzione di esterni; rispetto alla quale vengono poi in questione i temi dell'inquadramento e della formazione iniziale, ma anche quello della possibile previsione di nuove tipologie contrattuali, specialmente di carattere formativo. Fermo restando che, a monte di tutto, si pone la questione della programmazione del fabbisogno di personale, che a sua volta «non deve essere disgiunta dagli altri piani (performance, formazione, digitalizzazione)».

Passando a concentrarsi sul reclutamento esterno, dopo aver precisato che si deve operare una distinzione tra dirigenza e non dirigenza, e nell'ambito della non dirigenza tra posizioni apicali e non apicali, il relatore ha sottolineato come «il reclutamento sconti uno scollamento tra come è oggi disciplinato e quello che viene richiesto e valutato una volta assunti»: mentre, infatti, «la procedura concorsuale è ancora troppo ancorata alla valutazione delle conoscenze, nel corso del rapporto di lavoro si ha riguardo alle competenze». Occorre dunque un ripensamento delle prove concorsuali per allineare per quanto possibile il prima e il dopo. E tale ripensamento deve riguardare anche «l'ambito della procedura concorsuale, partendo dall'esperienza del concorso unico, anche se tale modalità, pur avendo senza dubbio dei vantaggi, manifesta del pari forti rigidità. Prima fra tutte l'obbligo di attingere da una graduatoria senza alcuna ulteriore valutazione (devo scegliere il primo, senza una valutazione puntuale riferita al singolo contesto)».

L'idea di Boscati è che si possa dar vita «ad un modello in cui un'Agenzia (non importa al momento la sua qualificazione giuridica) annualmente, sulla base delle richieste operate dai singoli enti (non necessariamente limitati alle amministrazioni statali e/o centrali), bandisca concorsi per aree professionali omogenee. Una volta individuati gli idonei (in numero superiore alle richieste preventivamente formulate, ma con dei limiti percentuali), potrebbe poi prevedersi una seconda prova concorsuale in sede locale». Pur nella consapevolezza che

«comunque v'è il problema giuridico della tutela dell'idoneo (o dell'abilitato che dir si voglia) che nei fatti manifesterà un'aspettativa qualificata ad essere successivamente assunto».

L'analisi successiva è stata poi rivolta al tema delle progressioni di carriera, che devono essere ripensate, secondo il relatore, «come opportunità e non come «scivolo» verso l'alto: vi deve essere, insomma, il reale bisogno di coprire un'esigenza organizzativa e non viceversa». E' indubbio, peraltro, che rispetto ad esse «vi sia il problema di coloro che da lungo periodo svolgono mansioni superiori, con prevalenza sul piano quantitativo, qualitativo e temporale, rispetto ai quali non potrebbe parlarsi di una sorta di consolidamento (o di sanatoria); si tratterebbe, solo per loro, di prevedere percorsi selettivi semplificati». Per contro, è anche vero «che le progressioni verticali nei fatti hanno molte volte risposto ad un'esigenza di incremento economico e non ad una reale ragione organizzativa. Occorrerebbe trovare una soluzione sotto il profilo dell'adeguato riconoscimento economico. La premialità per come è strutturata oggi non risponde a questa esigenza».

Boscato si è soffermato, infine, sul profilo, sopra accennato, del possibile ricorso da parte delle PA alle tipologie contrattuali flessibili. Il relatore, al riguardo, ha dichiarato «di non valutare positivamente la sottoscrizione di contratti a tempo determinato di lunga durata, dato il rischio che si creino, come già successo, sacche di precariato. Laddove potrebbe farsi un diverso discorso per progetti speciali di attuazione del Recovery Fund». Essi dovrebbero prevedere limitazioni riguardanti solo professionalità di eccellenza e avere, ad es. durata quinquennale. «Trattandosi poi di contratti per professionalità molto elevate nel contratto dovrebbero essere previste modalità di valutazione delle prestazioni rese, nonché un adeguato trattamento economico (per attirare i bravi)». Quel che è certo è che «non dovrebbe essere questo il 'canale' per fare entrare 'molti', trascinati dai pochi».

Concludendo, il relatore, nel toccare un altro profilo di rilievo del nostro tema, ha affermato di ritenere «che a regime debbano essere valorizzati i contratti formativi: il vecchio cfl (mai piaciuto alle organizzazioni sindacali) e soprattutto l'apprendistato (mai decollato). Ciò in una logica di definitivo inserimento nell'ambito della pubblica amministrazione. Un apprendistato che non dovrebbe essere limitato alle sole attività di ricerca o di studio, ma anche alle alte professionalità».

4.5 – La seconda relazione di taglio giuridico, quella di **Vincenzo Luciani**, si è incentrata, poi, specificamente sulle tecniche di reclutamento, rispetto alle quali il relatore ha sottolineato l'urgenza di prevedere modalità rapide, efficienti e sicure.

A questo riguardo, Luciani ha notato come la crisi pandemica «abbia avuto almeno il merito di (ri)mettere al centro del dibattito la Pubblica Amministrazione, che rappresenta lo snodo cruciale da cui deve iniziare la ripresa», segnalando che «siamo ad un bivio, nel senso che non ci possiamo più permettere una semplice programmazione di nuovi ingressi, intesa come mera sostituzione anagrafica: si pone, invece come improcrastinabile l'esigenza di capovolgere l'assunto che vede attualmente prevalere, nei sistemi di reclutamento, il valore dell'imparzialità rispetto a quello del buon andamento». Ciò significa che «la selezione dei migliori deve rappresentare un obiettivo sostanziale ed effettivo, mentre l'imparzialità, intesa come rispetto del dato formale e

procedurale, deve costituire lo strumento per assolvere alla funzione principale dei concorsi, vale a dire la scelta dei migliori».

Sulla base di questa 'forte premessa', Luciani ha poi sottolineato come «nel nome della riduzione dei costi e della razionalizzazione nella distribuzione del personale da tempo le PA stiano pagando un prezzo altissimo, che ricade soprattutto sulle giovani generazioni».

A parte le *stabilizzazioni* – le quali «hanno condizionato negativamente le politiche di reclutamento, specie quando si è trattato di «sanare» rapporti precari molto risalenti, quindi anche qui obbligando le PA a inserire soggetti «anziani» e selezionati con meccanismi non proprio ineccepibili» – il relatore si è soffermato sui vincoli in tema di *mobilità* e *graduatorie*, osservando come «subordinare la copertura di posti vacanti all'espletamento di *procedure di mobilità* abbia portato via tempo prezioso e, soprattutto, ha costretto a coprire posti nevralgici con personale inadeguato, demotivato, spesso alle soglie della pensione» e come sia stato poco funzionale prevedere, all'insegna del puro taglio dei costi, un obbligo di utilizzazione delle graduatorie, «il quale ha rappresentato un freno, anche a causa del contenzioso che ha generato, che ovviamente ha contribuito a rendere ancora più lente e farraginose le procedure di copertura dei posti vacanti». Il legislatore è comunque di recente intervenuto opportunamente per ridurre l'impatto di entrambi questi vincoli.

Ciò detto, Luciani è passato a considerare gli spazi di riforma consentiti dall'attuale quadro normativo, soffermandosi sui diversi aspetti rilevanti in materia.

Anzitutto, «le selezioni, per essere realmente finalizzate a reclutare i più meritevoli, devono essere adeguatamente curate e preparate in particolare nella fase di individuazione delle tecniche di selezione e nella composizione delle commissioni di selezione».

Sul primo ambito «è il caso di superare vecchi pregiudizi e ammettere – sulla scorta delle metodologie da tempo impiegate nel settore privato – che le selezioni, per essere realmente efficaci e funzionali a individuare i più capaci e meritevoli rispetto ad un determinato posto di lavoro, debbano prevedere nei bandi anche: quiz attitudinali (per indagare le abilità tecniche, logiche e matematiche); quiz psicoattitudinali (che si riferiscono alla sfera psicologica, finalizzati a verificare le attitudini a ricoprire un determinato ruolo); test situazionali (mirati a verificare le capacità ad orientarsi e destreggiarsi nelle potenziali situazioni lavorative)». Ed in effetti, ha osservato il relatore, qualche passo in questa direzione è stato compiuto dalla normativa più recente: il Decreto Cura Italia ha stabilito, infatti (art.74) che «le procedure concorsuali devono essere volte “a valorizzare e verificare anche il possesso di requisiti specifici e di competenze trasversali tecniche e attitudinali, ivi incluse quelle manageriali per le qualifiche dirigenziali, coerenti con il profilo professionale da reclutare”».

Un nodo cruciale è poi rappresentato dalla composizione delle commissioni di concorso. «rispetto alle quali dovrebbe interpretarsi in senso ampio la disposizione del TU sul lavoro pubblico (art. 35), che impone la presenza di «esperti» nelle materie oggetto del concorso»: non basta «essere “solo” esperti nelle materie, ma occorre essere esperti anche nell'utilizzo delle tecniche di selezione, prendendo come modello, anche a questo riguardo, le migliori metodologie utilizzate nel settore privato». A tal fine, «senza necessità di modifiche normative, può essere prevista la costituzione di un albo che, diviso per materie, preveda l'iscrizione di soggetti

esperti nell'impiego delle tecniche di selezione, imponendo periodiche fasi formative per insegnare le tecniche di svolgimento delle selezioni».

Luciani si è soffermato, poi, sul profilo delle possibili riforme da attuare in tempi stretti, «mediante la previsione di meccanismi che consentano alle PA di incrementare i loro organici attraverso un equilibrato mix di giovani leve e figure dotate di competenze ed esperienze già acquisite, specie per quanto concerne i ruoli direttivi ed i profili tecnici».

Al fine di implementare questo processo, «occorre consentire che i neolaureati possano accedere nei livelli di inquadramento più bassi, ma con ampi spazi per fare carriera. Bisogna attrarre i più bravi anche con la leva della possibilità di essere valorizzati sul piano professionale ed economico». Per i livelli più elevati, invece, «occorrerebbe reclutare soggetti, anche provenienti dal settore privato, dotati di competenze da verificarsi sul campo, visto che per coordinare un gruppo o dirigere un ufficio non basta essere brillanti neolaureati, ma servono capacità di coordinare e gestire un team» E lo stesso dovrebbe farsi per le progressioni in carriera, con riferimento all'esperienza di lavoro svolto.

Infine il relatore si è soffermato su un punto da lui ritenuto cruciale: quello della compatibilità dell'assetto normativo attuale con l'applicazione delle categorie civilistiche anche alle procedure concorsuali che espleta il datore di lavoro pubblico. Orbene, secondo Luciani, «venuta meno la "funzionalizzazione" di tutti gli atti di gestione dell'attività lavorativa, anche l'attività preparatoria a costituire o modificare il rapporto trova «naturale» accoglienza nel diritto del lavoro. Un datore di lavoro che gestisce il personale con le capacità ed i poteri di diritto privato perché non dovrebbe reclutare o promuovere il personale con *strumenti* parimenti privatistici?»

Il nuovo quadro normativo delle società pubbliche rappresenta, d'altro canto, «un'ulteriore dimostrazione dell'irragionevolezza della scelta di mantenere in ambito pubblicistico sia le progressioni verticali sia le stesse procedure di reclutamento». Infatti, «il d.lgs. n. 175/2016, pur avendo imposto alle società pubbliche di assumere personale applicando modalità di reclutamento trasparenti, aperte a tutti e imparziali, ispirate (stabilisce testualmente l'art. 19, co. 2) alla disposizione che regola le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche (l'art. 35 del TUIP), non mette in discussione la natura privatistica delle procedure e quindi la competenza, anche per la fase che precede la costituzione del rapporto di lavoro, del giudice ordinario». In tal senso, il legislatore avrebbe preso atto «che la «tecnica del rapporto» non è incompatibile con i meccanismi selettivi finalizzati a reclutare gli aspiranti dipendenti, quindi ancora privi di un rapporto di lavoro».

Questo passaggio, ha concluso Luciani, «consentirebbe di superare molti degli ostacoli che impediscono alle procedure selettive di reclutare realmente in modo imparziale i più meritevoli».

4.6 – Sempre sul piano giuridico si è mossa ancora la relazione di **Barbara Gagliardi**, solo sviluppandosi in un'ottica, per così dire, non più privatistico-giuslavoristica, ma di diritto pubblico, rilevante, come detto più sopra, in ragione della afferenza del concorso per il reclutamento (o le progressioni) ad una dimensioni rimasta estranea all'ambito della privatizzazione.

La relatrice è infatti partita, appunto, dal presupposto che il reclutamento «rimane un momento di esercizio di pubblico potere, come tale ‘indissolubilmente connesso con l’attuazione dei principi degli artt. 51 e 97 Cost.’, e sottratto alla giurisdizione del giudice ordinario, bensì soggetto a un sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. La correlazione con tali principi costituzionali segna il perimetro della nozione di concorso pubblico, e ne fissa gli elementi essenziali».

Si è così sottolineato che il concorso deve anzitutto «consentire una *verifica di professionalità* minima nei candidati, funzionale alla tutela del buon andamento della p.a. (esigenza cui si correla la possibilità che un concorso si concluda senza alcun candidato idoneo)». Un’esigenza alla quale «si giustappone quella di garantire l’accesso agli impieghi in condizioni di eguaglianza, senza altra discriminazione tra i candidati che quelle delle loro “virtù e talenti”, secondo il modello sancito dal nostro art. 51 Cost. (il quale ci ricorda che l’accesso alle pubbliche amministrazioni è anzitutto un diritto politico, di partecipazione)».

Il rispetto del principio di eguaglianza nell’accesso «dà poi fondamento al carattere pubblico del concorso, che importa l’obbligo di *aprire le selezioni concorsuali* a tutti quanti siano in possesso dei titoli per parteciparvi». Mentre «dal punto di vista del procedimento amministrativo, il principio di pubblicità va correlato agli obblighi di trasparenza, da ritenersi coesenziali alla nozione stessa di concorso (obbligo di pubblicazione del bando, dei criteri definiti dalle commissioni, della graduatoria finale)».

Ed ancora, l’*obbligo di trasparenza* si correla a quello di motivazione delle valutazioni, il quale, secondo l’interpretazione della giurisprudenza, «può condensarsi nella c.d. valutazione numerica delle prove stesse, purché accompagnata dalla predeterminazione dei criteri», al fine di soddisfare l’esigenza di bilanciamento con il buon andamento dell’amministrazione, e con esso la celerità nell’espletamento delle procedure, insieme al non aggravamento dei lavori delle Commissioni.

Allo stesso tempo, i principi di eguaglianza nell’accesso e di buon andamento «si traducono nell’obbligo di una *selezione necessariamente comparativa*, dove l’obbligo di comparazione deriva dal contingentamento dei posti messi a bando»

Orbene, ha proseguito la relatrice, nella misura in cui «siano rispettati questi requisiti – *capacità di consentire una verifica di professionalità, apertura al pubblico, trasparenza, comparazione* – si può parlare di concorso ai sensi dell’art. 97 Cost.». Dunque «non si tratta necessariamente del tradizionale “concorso” per centinaia di candidati, basato su prove scritte ripetitive degli esami universitari e magari precedute da test preselettivi estratti da banche dati pubbliche a contenuto meramente nozionistico e che richiedono uno sforzo mnemonico», rispetto al quale «sono note le critiche di inadeguatezza delle prove, del loro carattere eccessivamente “accademico”, della loro inidoneità a selezionare i candidati, della loro natura prevalentemente “giuridica” piuttosto che di gestione del personale».

A parte queste considerazioni, secondo Gagliardi si possono comunque rinvenire nell’ordinamento alcune esperienze che si collocano «ai margini del concorso pubblico», ma che possono essere richiamate in una prospettiva di revisione delle procedure di reclutamento. Tra queste, a parte lo scorrimento delle graduatorie, che talora si accompagna alla loro condivisione tra amministrazioni, «un altro strumento è rappresentato dai concorsi

unici, anche se non se ne è fatto un larghissimo uso». nonché dei *corsi-concorso* presso le scuole d'amministrazione (oggi unificate nella SNA). Un ulteriore, interessante, esempio «risulta dalla combinazione di selezioni più snelle con la valorizzazione del periodo di prova, che si può rinvenire in tema di reclutamento di dirigenti medici, veterinari e tecnici della prevenzione (nel c.d. cura Italia: art. 2, d.l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020) dove per esigenze di accelerazione, ovviamente determinate dalla pandemia, si è previsto un reclutamento per titoli ed esame orale (un colloquio dunque) seguito da un esame teorico pratico al termine del periodo di prova».

Secondo Gagliardi si possono, ancora, individuare alcune ulteriori ipotesi meritevoli di approfondimento. Tra queste, in primo luogo, quella delle c.d. «procedure idoneative – sul modello in uso nell'Unione europea e previste per l'accesso alla *fonction publique* territoriale francese – le quali hanno il vantaggio di lasciare maggior libertà all'amministrazione e di consentire l'accorpamento del reclutamento, ma anche il difetto di essere meno trasparenti nella fase poi effettiva di assunzione (liste in ordine alfabetico) e di assicurare una comparazione non tra gli idonei, ma solo verso l'esterno, tra coloro che sono iscritti nella lista e quanti non lo sono».

Altra ipotesi è quella di «creare un collegamento con le Università, alle quali si potrebbe delegare il reclutamento dei migliori studenti in uno con l'organizzazione di strumenti di perfezionamento e formazione professionalizzante, post laurea (alto apprendistato? formazione e lavoro?)».

Infine, la relatrice ha segnalato che si può «lavorare sui bandi di concorso, collegandosi a quel lavoro di ridefinizione delle competenze già richiamato»; o ancora, che si può «valorizzare il dottorato di ricerca, come già indicato dalla riforma del 2015, ma anche chiedere altre competenze professionali ed esperienze, superando la mera indicazione di laurea ed esperienza pregressa nella p.a., un po' sul modello della terza via proprio dell'esperienza francese, che serve appunto ad attirare professionisti già formati, attingendo al settore privato».

Concludendo, Gagliardi ha osservato come «la giurisprudenza riconosca un'estesa discrezionalità all'amministrazione in fase di reclutamento, che – come qualsiasi potere pubblico connotato da una discrezionalità tecnica (in quanto espressione di conoscenze scientifiche proprie di un peculiare settore) o mista – è soggetto a un sindacato esterno del giudice amministrativo nei limiti dell'eccesso di potere per irragionevolezza manifesta, evidente disparità di trattamento, travisamento di fatto ecc., che conduce ad annullamento in ipotesi assai limitate». Certo, in alcune situazioni, si rischierebbe di «mettere in discussione il sistema di categorie e profili professionali definiti dalla contrattazione collettiva e dalle declaratorie; e tuttavia lo stesso CCNL riconosce la possibilità per gli enti di individuare ulteriori profili professionali rispetto a quelli definiti dalle declaratorie».

4.7 – L'ultimo dei relatori, **Lorenzo Zoppoli**, si è soffermato, in apertura, a ragionare sui vincoli costituzionali che la dottrina e la giurisprudenza, in particolare quella della Corte costituzionale, ritengono normalmente gravare sulle procedure concorsuali. Un tema urgente, «che non viene solo dal suo essere un nodo problematico del sistema giuridico costituzionale, ma anche dalla congiuntura che preme». Come già ricordato anche da altri relatori, «tra blocco del *turn-over* e prepensionamenti si parla di un vuoto di organici nelle amministrazioni italiane che si aggira intorno alle 600.000 unità (circa il 25% dell'insieme del pubblico impiego) in un panorama

in cui i dipendenti sono mediamente anziani, poco qualificati e male utilizzati». In questo contesto, Zoppoli si è chiesto «se sia possibile mettere in cantiere un sistematico superamento del vincolo formale che l'art. 97 della Costituzione (ma v. anche art. 106) frappona ad un (ulteriore) avvicinamento tra pubblico e privato in tema di assunzione dei dipendenti pubblici».

La sua opinione è che «nel concorso sono ancora racchiusi troppi principi irrinunciabili». A parte il richiamo del *merit system*, «il concorso pubblico serve a “reclutare” prima di assumere: cioè a indirizzare l'offerta di lavoro delle amministrazioni ad un ampio pubblico al quale si garantisce una selezione improntata ad imparzialità, trasparenza ed eguaglianza. Ciò che si chiede al pubblico dipendente è una prestazione lavorativa con le stesse caratteristiche di quella oggetto del contratto di lavoro privatistico, ma con l'aggiunta dell'impegno di essere «al servizio esclusivo della Nazione» (art. 58) e di svolgere le funzioni pubbliche «con disciplina ed onore» (art. 54.2)». Si comprende dunque, secondo il relatore, «perché il concorso continui a trovare potenti difensori – *in primis* nelle Alte Corti, soprattutto italiane – e furiosi denigratori», anche se «i riformatori degli ultimi anni si sono destreggiati tra i due opposti partiti, cercando di accontentare un po' tutti». Con il risultato che, «nell'attuale legislazione, ci troviamo davanti ad un panorama complesso, dove a fronte di vincoli che permangono, non mancano buone pratiche, che peraltro incappano subito in ostacoli insormontabili; e ciò mentre le emergenze si ripresentano, chiedendo ancora nuove soluzioni possibilmente semplici».

Ed allora, ha sottolineato il relatore, «se si vuol dare una risposta all'emergenza attuale, probabilmente bisogna abbassare le aspettative di una grande riforma del sistema del reclutamento, per accontentarsi di una strumentazione realistica e mirata sulla concreta esigenza di reclutare personale negli apparati pubblici. Questo non significa che bisogna rassegnarsi ad imboccare sempre e comunque scorciatoie all'insegna della straordinarietà o della deroga generalizzata. Mai come in questo caso occorre senso della misura e innovazione ben ponderata, in grado di raggiungere i risultati necessari a breve termine senza però pregiudicare la ricostruzione di un sistema che piano piano sembra emergere pur tra mille difficoltà». Probabilmente occorre ripartire dai vincoli, rendendoli però *utili a rinnovare più che a ostacolare*, «provando a concordare sulla valenza simbolica del concorso: da intendere come un concentrato di valori irrinunciabili, non come una procedura formale da cui derivino regole rigide e minuziose tecniche imprescindibili e invalidanti». Di modo che «qualunque procedura che, garantendo imparzialità ed eguaglianza negli accessi, serva a selezionare i migliori in una determinata platea di potenziali lavoratori rispetta il vincolo costituzionale del concorso pubblico».

L'opinione prevalente, ha proseguito ancora Zoppoli, è che il concorso debba «garantire una valutazione comparativa, a valle della quale sia chiaro se un candidato vale più di un altro e perché, con possibilità di successivo controllo giudiziario» Su questo controllo «si innestano molte questioni giuridico-formali, talora enfatizzate da avvocati e giudici; ma al riguardo vanno evitate le mitizzazioni e tutto va ricondotto ad un controllo sull'uso misurato e concreto delle procedure, in cui va dato maggior peso a prove non nozionistiche e alla qualità delle commissioni selezionatrici, riducendo al contempo i tempi massimi del controllo giudiziario». E' invece da evitare l'idea di «riproporre questioni giuridiche che in passato molto hanno affaticato e diviso come il regime privatistico delle procedure concorsuali e il conseguente passaggio di giurisdizione al giudice ordinario:

con tempi assai stretti a disposizione non è questa la strada per migliorare durata e qualità delle procedure di reclutamento dei nuovi dipendenti pubblici».

Alla luce di queste considerazioni, Zoppoli ha tracciato alcune linee di intervento per una razionalizzazione del reclutamento in tempi ristretti, senza stravolgere il sistema, nel quale, seppure a fatica, si intravede qualche evoluzione. Cinque potrebbero essere i 'canali' che potrebbero essere praticati all'interno del quadro costituzionale.

a) Individuazione di «procedure straordinarie, da configurare anche come deroghe al concorso previste da apposite norme di legge, possibili se molto mirate e collegate ad esigenze urgenti di massima efficacia dell'azione amministrativa, senza automatismi per la stabilizzazione degli assunti in via straordinaria. L'art. 97 Cost. e la giurisprudenza costituzionale le consentono ed esse potrebbero essere previste per alcune delle attività più urgenti e cadenzate previste dal PNRR per accedere al *Recovery Fund*». Si pensi in particolare «ad assunzioni dirette a termine non troppo lungo (2/3 anni) di alte professionalità presso le strutture e le amministrazioni che devono garantire lo svolgimento di quelle attività». Su tali attività, poi, «si dovrebbe costantemente vigilare e la valutazione positiva dei risultati potrebbe avere ripercussioni anche sulla durata dei rapporti di lavoro, consentendo, entro certi limiti, il rinnovo dei contratti».

b) In relazione al regime ordinario «andrebbero razionalizzate e promosse regole stabili e certe sulle procedure di reclutamento del nuovo personale tanto a tempo indeterminato quanto a termine, garantendosi «il criterio assiale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso» (come detto dal Consiglio di Stato), ma superando le molte indicazioni ondivaghe degli ultimi anni relative alla allocazione dei concorsi, digitalizzazione delle procedure, adeguamento dei contenuti delle prove, uso di test preselettivi». Secondo Zoppoli «l'esperienza Ripam è stata positiva per tempi e contenziioso, ma negativa per selezione fine di professionalità e per eccessi di centralizzazione». Ed ancora, le commissioni di concorso «potrebbero migliorare, anche nei tempi, se si utilizzasse l'albo dei commissari», mentre in relazione alla tipologia di concorsi «non basta distinguere tra professionalità generiche da mettere a concorsi unici e professionalità specifiche da assumere con concorsi presso singole amministrazioni»: seguendo l'idea prospettata da Giancarlo Vecchi si potrebbero piuttosto «ancorare concorsi specifici a ben strutturati progetti di innovazione organizzativa riguardanti in tutto o in parte specifici apparati amministrativi». Infine, «per tutte le tipologie di nuovi concorsi, sembrerebbe utile esaurire prima le graduatorie esistenti, se coerenti con la professionalità da acquisire e ancora valide».

c) Al fine di migliorare, invece, il reclutamento di professionalità più pregiate per le quali non sussiste particolare urgenza, secondo Zoppoli si potrebbero introdurre «procedure di corso-concorso specificamente connesse a contratti formativi tipo apprendistato di terzo livello di durata pluriennale con inquadramento finale a seguito di superamento di prove di idoneità». Questo sistema di reclutamento, oggi limitato a funzionari e dirigenti assunti mediante SNA, «potrebbe essere utilmente sperimentato soprattutto per le alte professionalità anche valorizzando l'intreccio tra esperienza lavorativa e corsi di alta formazione universitaria o tirocini presso ordini professionali».

d) Un ultimo canale di reclutamento dall'esterno potrebbe essere quello «delle c.d. internalizzazioni dalle società partecipate, rispetto alle quali, però, la Corte Costituzionale richiede il rigoroso rispetto di uno specifico concorso che, data la natura privatistica del rapporto di lavoro, andrebbe configurato diversamente dalla mera mobilità interna alle amministrazioni; ma, specialmente se riguardante professionalità di particolare pregio di cui c'è carenza, non come accesso dall'esterno.

e) Passando, infine, alle progressioni in carriera, secondo Zoppoli «si potrebbero rivalutare – mantenendo fermo il principio concorsuale – procedure selettive *ad hoc* ben calibrate sulle esigenze organizzative, valorizzando il personale interno». Tali progressioni di carriera si possono, poi, «strutturare in vari modi: come prove comparative e aperte a tutti i candidati con certi titoli ed esperienze; ovvero come *call* aperte oppure con preventiva individuazione di platee anche multiple rispetto ai posti a concorso individuate da selezionatori interni sulla base di curricula, valutazioni prestazionali, reali esperienze professionali (non mera anzianità)».

Concludendo, Zoppoli si è soffermato anche sul profilo giudiziario, osservando che «al fine di prevenire o almeno ridurre quantità e tempi del contenzioso, si potrebbe prevedere una procedura giudiziaria rapida per la contestazione dei risultati dei concorsi, che si esaurisca in unico grado, salvo ricorso in Cassazione o in Corte Costituzionale per violazione di legge o di costituzione. In alternativa, come minimo, si potrebbe inserire l'impugnativa di concorso tra i riti abbreviati previsti dall'art. 119 del d.lgs. 104/2010».

5. — Tirare le conclusioni di questa giornata di studi non è facile, vista la ricchezza e varietà delle riflessioni sviluppate dai relatori. Tuttavia ci sembra che valga la pena di chiudere questa rassegna provando a raffrontare le tante idee emerse dalle varie relazioni con il progetto di convegno che abbiamo concepito, evidenziando sinteticamente le risposte date ai nostri interrogativi di partenza, nonché segnalando qualche sfumatura differenziale per alcune di esse. Ciò soprattutto mettendo sullo sfondo il problema che, come si è detto più sopra, abbiamo in un certo senso posto a fondamento del progetto, e cioè in che misura l'urgenza con cui si dovrà nei prossimi mesi fronteggiare il tema dei bisogni di reclutamento possa scontrarsi con i principi teorici e gli schemi pratici che hanno guidato fino ad oggi i relativi processi.

Ebbene, proprio rispetto a quest'ultima prospettiva, si può dire che posizione sostanzialmente comune a tutti i relatori è stata quella di escludere che siffatta urgenza possa essere foriera di scelte frettolose, fatte senza il rispetto di quegli schemi e principi, ma che, per contro, tutti hanno riconosciuto che occorra comunque trovare soluzioni nuove, e in grado di soddisfare quei bisogni *presto e bene*. Significativo ci sembra, inoltre, che tali soluzioni siano state considerate, in generale, possibili senza radicali sconvolgimenti del dato normativo. Ma procediamo per gradi.

Partendo dal primo degli interrogativi sollevati – la necessità di fondare il reclutamento su una puntuale rilevazione dei fabbisogni di personale anche in questa fase di profonda mutazione degli assetti organizzativi in cui c'è un'obiettiva urgenza di avviare le procedure – ci pare che la risposta sia stata decisamente positiva, anche se con una doppia avvertenza. Da un lato l'adozione di metodologie di rilevazione realmente adeguate ai nuovi bisogni organizzativi e funzionali delle amministrazioni e, dall'altro, l'opportunità di procedere in modo e tempi

differenziati rispetto alle differenti amministrazioni, in ragione della loro immediata centralità o meno rispetto ai processi di innovazione che verranno attivati nei prossimi mesi.

Risposta positiva ci sembra essere stata data, in generale, anche alla opportunità di procedere primariamente mediante gli strumenti del *reclutamento interno*, e cioè la mobilità, eventualmente accompagnata anche dalla progressione professionale del personale dotato del giusto potenziale. Rispetto a questi strumenti, peraltro, mentre si è riconosciuta la meritevolezza dell'interesse individuale alla soddisfazione lavorativa e alla crescita professionale, sono tuttavia emerse varie preoccupazioni, alle quali si è cercato di dare risposte.

Così, in relazione alla lentezza delle attuali procedure di mobilità, sono state avanzate specifiche proposte di snellimento procedurale e temporale; mentre rispetto al problema della frequente inadeguatezza del personale rispetto alle mansioni di destinazione, si è sottolineata l'esigenza di adeguate verifiche preliminari di corrispondenza ai bisogni dell'amministrazione di destinazione, accompagnate dalla possibilità di prevedere eventuali momenti formativi.

Preoccupazioni sono state sollevate anche nei confronti delle progressioni, rispetto alle quali, ferma restando la necessità di evitare che si trasformino in un immeritato generale scivolo verso l'alto, si è comunque riconosciuta la possibilità di un alleggerimento procedurale, nonostante la loro equiparazione giuridica ai concorsi pubblici, ma anche la necessità di una riconsiderazione dei contenuti della valutazione professionale degli interessati alla luce dei bisogni organizzativi per i quali viene effettuata la progressione (ferma restando sempre l'opportunità di prevedere eventuali supporti formativi di accompagnamento).

In relazione, poi, al *reclutamento esterno*, la nostra impressione è che, pur a fronte di una generale preoccupazione di evitare che l'urgenza possa indurre a scelte deleterie, dando vita a situazioni irrimediabilmente compromesse per il futuro, vi siano state tuttavia aperture, da parte dei relatori, sul fronte sia del ricorso ad un reclutamento tramite contratti di tipo temporaneo, sia su quello dell'alleggerimento, in generale, delle procedure concorsuali, previa una rigorosa, ma anche 'efficiente' interpretazione (e quindi conseguenziale applicazione) del dato costituzionale, depurata, per così dire, dalle eccessive e non necessarie rigidità del passato.

Quanto al primo profilo, mentre è stata criticata l'utilizzazione del classico strumento del contratto a termine, anche per il rischio che possa darsi vita a nuove sacche di precariato, si è invece riconosciuta l'utilità di forme contrattuali temporanee in stretto collegamento con i programmi di modernizzazione della PA, oltre che con progetti collegati con il PNRR; così come si è prospettato il ricorso, anche a regime, a contratti a fini formativi, e specificamente all'apprendistato, in forme adattate alle PA.

Quanto al secondo profilo, invece, non si è del tutto esclusa l'utilità del recupero delle graduatorie esistenti, purché non troppo risalenti nel tempo e previa effettiva verifica di corrispondenza degli idonei ai profili professionali da ricoprire (in termini di conoscenze, competenze ed esperienze professionali). Ma soprattutto, ferma restando l'unanime critica all'assetto attuale, in quanto inefficiente nei contenuti, costellato di rigidità burocratiche e di procedure farraginose e dispersive di tempo e risorse, sono state avanzate varie proposte di innovazione, che si muovono su diversi piani. Tra queste vale la pena ricordare quelle riguardanti:

- le modalità del concorso (da differenziare tra dirigenti e non dirigenti, e a seconda delle amministrazioni e dei relativi specifici fabbisogni);
- la composizione delle commissioni (da costituire con soggetti dotati di effettiva competenza rispetto alle prove da effettuare);
- i contenuti delle prove selettive (che devono ormai essere rese omogenee a quelle del settore privato, mirando ad accertare l'intero spettro delle caratteristiche richieste al candidato nelle moderne organizzazioni del lavoro);
- la collaborazione con le Università (anche, ma non solo, nella definizione di percorsi di studio funzionali al successivo accesso nelle PA).
- l'utilizzazione del canale delle società partecipate (almeno per reperire specifiche professionali).

Infine merita di essere ancora ricordato – per il suo rilievo anche di politica sindacale – il riconoscimento, proveniente da alcuni interventi, della necessità di proseguire nel lavoro di revisione dei sistemi di inquadramento previsti attualmente dai contratti collettivi, riconoscendosi la loro importanza determinante anche ai fini del reclutamento che dovrà effettuarsi a partire dalla fase attuale.

Oltre non è possibile andare in questa sede, ma, per un ulteriore approfondimento delle questioni trattate, ci permettiamo di rinviare agli atti del convegno che saranno pubblicati a breve.