

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

*Diretta da Umberto Carabelli*

Q  
6/2021

Rinnovamento delle PA  
e nuovo reclutamento





RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
6/2021



# Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento

a cura di

Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli



FUTURA

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno «Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento» svoltosi il 5 marzo 2021 su [collettiva.it](http://collettiva.it).

© Copyright by Futura, 2021  
Via delle Quattro Fontane, 109 - 00184 Roma  
Partita Iva/Codice fiscale: 15578331009  
Pec: [futura-srl@pecaruba.it](mailto:futura-srl@pecaruba.it)  
Centralino: 06 44888200

[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

## *Indice*

<i>Serena Sorrentino</i> Saluti di apertura	7
<i>Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli</i> Introduzione	13
RELAZIONI	
<i>Giancarlo Vecchi</i> Fabbisogni e <i>change management</i> nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione	21
<i>Antonio Naddeo</i> Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale	35
<i>Sergio Gasparri</i> Programmazione delle assunzioni: amministrazioni pubbliche a metà del guado tra vecchie prassi e nuove prospettive	41
<i>Alessandro Boscati</i> Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma	49

<i>Vincenzo Luciani</i> I concorsi pubblici tra merito e imparzialità: quali modelli per soddisfare realmente i bisogni delle amministrazioni	67
<i>Barbara Gagliardi</i> Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento	77
<i>Lorenzo Zoppoli</i> Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema	99
<i>Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli</i> Conclusioni	113
<i>Serena Sorrentino</i> Saluti di chiusura	117



*Serena Sorrentino\**  
Saluti di apertura

Buongiorno a tutte e tutti, soprattutto alle tante e tantissimi che sono collegati e ci stanno seguendo a dimostrazione dell'interesse del tema che trattiamo stamattina.

Un sentito ringraziamento alla rivista giuridica del lavoro, al direttore Umberto Carabelli, ed a Lorenzo Zoppoli che hanno costruito questo panel di approfondimento che coinvolge, appunto, cultori della materia, esperti, dirigenti delle pubbliche amministrazioni che ringraziamo per aver accettato.

Un confronto non semplice e non banale su un tema che da sempre apre un dibattito molto vivace tra gli esperti e tra i soggetti che si occupano, in generale, di *recruiting*, per meglio dire di politiche che nell'ambito delle HR si focalizzano sulla selezione del personale, e sul terreno dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione.

Per noi, FP-CGIL, organizzazione sindacale che rappresenta i dirigenti e lavoratrici e lavoratori di tutte le pubbliche amministrazioni, è molto importante poter costruire questo momento di riflessione e confronto.

Soprattutto su un tema che in queste ore sta diventando, per le sfide del *Recovery Plan* e per la tenuta ed il rilancio di un modello sociale più equo «l'emergenza nell'emergenza». Il dibattito attorno al tema della riforma, o per meglio precisare della riqualificazione della pubblica amministrazione a partire dai quattro assi che sono stati richiamati dal presidente Draghi nel suo primo intervento in

\* Segretaria generale di Funzione Pubblica CGIL.

Parlamento e come richiamato dalla Commissione Europea: la carenza di personale qualificato, la complessità delle procedure e la necessità di semplificazione, i ritardi nei procedimenti amministrativi e giudiziari, la sovrapposizione delle responsabilità e competenze.

Non c'è dubbio che ci sono due aspetti da attenzionare in questa discussione che riguardano i processi di potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Un primo aspetto è quello regolativo-procedurale, che non è oggetto della discussione di stamattina ma che in realtà è una derivata; anche dalle competenze che possiede chi entra nelle pubbliche amministrazioni con i nuovi, auspicabili, piani assunzionali, dipenderà il grado di incidenza delle riforme sul cambiamento di approccio culturale di chi è chiamato ad assumere compiti e funzioni di responsabilità su chi esercita la propria attività all'interno delle pubbliche amministrazioni. Per uscire dalla mera logica amministrativista nel ciclo di gestione delle attività delle pubbliche amministrazioni occorre sia una diversa organizzazione del lavoro che competenze professionali, gestionali, operative non solo di preminenza giuridica.

Il secondo tema invece è quello del potenziamento dell'occupazione. Su questo esiste da sempre un dibattito dicotomico tra chi attribuisce una prevalente rilevanza alla dimensione quantitativa di un piano straordinario per l'occupazione e chi invece si concentra anche in queste ore sulla necessità di selettività delle migliori energie da introdurre nelle pubbliche amministrazioni. Quindi assistiamo, anche in queste ore, ad un'attenzione degli interlocutori e del legislatore talvolta sul carattere di prevalenza della dimensione qualitativa derivante dalle nuove procedure di reclutamento, talvolta sulla mera accelerazione per gestire quantitativamente numeri importanti.

Pensiamo, come Funzione Pubblica CGIL, che invece queste due dimensioni debbano essere contemperate e tenute in equilibrio.

Non solo l'emergenza pandemica, infatti, ma in realtà la stessa storicizzazione, a cui si farà riferimento durante tutta la discus-

sione di stamattina, di questa ambivalenza del legislatore rispetto alle procedure di reclutamento assunzionali (meglio tanti ed in fretta o pochi e selezionati), hanno portato nel corso degli anni a superare i criteri alla base dei piani assunzionali misurati sulle dotazioni organiche, per approdare alla programmazione dei fabbisogni, con l'introduzione, per esempio, di meccanismi che di volta in volta hanno modificato i criteri di selezione. Dalle percentuali per aree professionali piuttosto che al blocco del *turn-over*, la cui finalità in prima istanza era il contenimento della spesa di personale poi la necessità di trovare una modalità di compensazione di figure professionali che – per effetto di una stratificazione, di una distribuzione del personale delle pubbliche amministrazioni frutto di scelte non legate alla programmazione dei servizi ma alle dinamiche di spesa – oggi rappresentano un maggior deficit di competenze interne, un maggior bisogno di rivolgersi all'esterno per svolgere funzioni essenziali per garantire l'autonomia, l'efficacia, la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Se stiamo alla dimensione dell'occupazione nei settori pubblici come esigenza anche di tipo quantitativo, credo che vi sia bisogno di sfatare un mito. Non è assolutamente vero che in Italia ci sono troppi occupati nelle amministrazioni pubbliche. Il tasso di relazione tra gli occupati della pubblica amministrazione, gli occupati generali, cioè dipendenti dei settori pubblici e privati è del 14,8% che è uno dei tassi più bassi in Europa.

Casomai il tema che dovremmo affrontare è che il blocco del *turn-over* ha prodotto l'innalzamento dell'età anagrafica e la cattiva distribuzione del personale tra i comparti delle amministrazioni, producendo un addensamento della fascia della popolazione in servizio nelle pubbliche amministrazioni tra i cinquantacinque e i sessantotto anni che ammonta a 698.771 soggetti; di questi 395.748 vanno in pensione nei prossimi due anni (elaborazione dati conto annuale RGS 2018).

C'è quindi un tema che attiene alla necessità di un massivo inserimento di personale nelle pubbliche amministrazioni? Sì, perché se guardiamo la distribuzione delle unità di personale per comparto, scopriamo che per esempio 241.508 di questi oltre seicen-

tomila sono semplicemente carenze di organico che registreremo nei prossimi anni nel settore sanitario.

Quindi c'è la necessità di potenziare l'occupazione nel settore pubblico andando oltre il *turn-over* fisiologico? Sì.

C'è anche un tema della necessaria attenzione alla dimensione qualitativa delle nuove assunzioni? Ovviamente sì. Da tempo si è sviluppata nel dibattito pubblico una discussione abbastanza strutturata riguardo alla selettività dei profili professionali da aggiornare, legata ad una riforma dei meccanismi di costruzione dei piani di fabbisogni, ad una coerenza con nuovi sistemi di classificazione professionale che guardino alle competenze delle lavoratrici e dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni.

Metà dei laureati che oggi sono in forza nelle pubbliche amministrazioni hanno competenze di carattere esclusivamente umanistico, giuridico e rileviamo diciamo scarsissima competenza di capacità tecnico-professionale.

È chiaro quindi, in conclusione, che occorre uscire dall'equivoco che esista una prevalenza della dimensione quantitativa o quantitativa in un'ipotesi di piano straordinario strategico di potenziamento del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, essendo in realtà necessaria una ponderazione.

L'emergenza pandemica ci impone di mettere nell'agenda del dibattito politico e istituzionale una priorità, cioè come possiamo in tempo celere, che garantisca la maggiore efficacia possibile ad un piano di nuovo reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, rendere le procedure concorsuali più snelle, più efficaci ma altrettanto rigorose ad invarianza costituzionale. Considerato anche che in assenza di una soluzione che risponda al carattere della tempestività del nuovo reclutamento le ipotesi che si stanno affacciando, parte delle quali si sono percorse anche nella fase emergenziale attraverso le deroghe contenute nei vari decreti per specifiche categorie, hanno favorito il ricorso a figure di lavoro flessibile che producono due effetti distorsivi. Da un lato l'aumento del precariato, dall'altro procedure di carattere selettivo non troppo rigorose. È quindi nostro interesse poter avere un confronto di merito qualificato su questi temi, al fine di contribuire al dibattito generale

provando a dare un contributo come organizzazione sindacale, insieme alla Rivista Giuridica del Lavoro, al rinnovamento della pubblica amministrazione, partendo proprio dalla leva di un nuovo reclutamento che abbia in sé il carattere di strategicità e che ci aiuti a registrare due obiettivi fondamentali: una PA che continui a essere garanzia di equità e di tutela del bene comune, e dall'altro una PA che sia qualificata nell'esercitare quella funzione dirimente che è di regolazione dello spazio pubblico ma anche di promozione dell'innovazione.

Grazie e buon lavoro.



*Umberto Carabelli\* e Lorenzo Zoppoli\*\**  
Introduzione\*\*\*

1. I convegno che si introduce, organizzato dalla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* con il sostegno di FP-CGIL, è dedicato, come si può ricavare dal titolo, ad una riflessione a tutto campo sui problemi giuridici e organizzativi connessi al reclutamento dei pubblici dipendenti.

Il tema non è, ovviamente, nuovo, ma esso assume rilievo del tutto peculiare nel momento attuale. È 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 *generalisti*, 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

\* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

\*\* Professore presso l'Università degli Studi di Napoli - Federico II.

\*\*\* Questa introduzione riprende il contenuto dei primi paragrafi di un articolo scritto dagli autori per la Sezione *L'argomento del mese* della Newsletter di RGL giurisprudenza online n. 3/2021.

24/36 mesi; un numero impressionante che si aggiunge a quello, quasi equivalente, dei vuoti creatisi 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. Alla luce di queste premesse, gli obiettivi principali che gli autori di questa introduzione si sono riproposti nella progettazione del convegno possono essere facilmente sintetizzati in due punti: *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. La finalità perseguita, insomma, era che il dibattito non 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 ci si spingesse altresì a fronteggiare anche il problema della miglior risposta possibile da dare ai *bisogni contingenti ed immediati*, da soddisfare dunque con urgenza.

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. A loro va il nostro ringraziamento per la grande disponibilità manifestata.

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.

È tempo adesso di passare la parola ai relatori, lasciando a loro il compito di dare risposta a questi interrogativi.



# RELAZIONI



Giancarlo Vecchi\*

Fabbisogni e *change management* nella PA:  
per un reclutamento selettivo basato su progetti  
di riorganizzazione

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'analisi dei fabbisogni di personale. – 3. Le trasformazioni del settore pubblico e le capacità amministrative. – 4. Rimpiazzo o *change management*? Per un programma strategico di trasformazione selettiva nel settore pubblico.

### 1. Introduzione

Il punto di partenza di questo contributo è costituito dalla riflessione su modalità e obiettivi del piano per un massiccio reclutamento nel settore pubblico italiano, da un lato per supplire al decremento seguito alla crisi economica iniziata nel 2006-2008 e al connesso blocco del *turn-over* a fini di governo della spesa pubblica; e, dall'altro lato, per affrontare le conseguenze delle misure adottate dai recenti governi in merito ai pre-pensionamenti, con la finalità di creare nuove opportunità di lavoro per le generazioni più giovani.

Le misure adottate a partire dal 2017 prevedono che ogni amministrazione pubblica adotti un programma di definizione dei fabbisogni di personale, basato su specifiche linee di indirizzo del Governo. Il tema è oggetto di una parte specifica della recente bozza di Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza del 22 aprile 2021; il PNRR sottolinea tanto per le amministrazioni centrali che

\* School of Management Politecnico di Milano.

per quelle periferiche l'esigenza di ringiovanimento del personale della PA (che, a dati 2019, presenta una media di 50 anni) e di inserire nuove competenze in grado di affrontare le richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

Tuttavia, la posta in gioco appare più ampia, tanto che lo stesso PNRR inserisce il reclutamento nell'ambito di una strategia di riforma strutturale della PA. Si tratta di un obiettivo essenziale per la competitività del paese, ma che necessita dell'elaborazione di un disegno appropriato e non generico. Riforme generali del settore pubblico non hanno alla base, oggi, modelli complessivi di riferimento, considerata la specializzazione delle missioni delle organizzazioni; un tema ampiamente trattato dalla recente letteratura in argomento, che ha sottolineato i limitati risultati dei tentativi di estese riforme degli anni '90 del secolo scorso e le più ristrette e incrementalmente prospettive assunte da quelli dell'ultimo decennio. Nella community delle riforme amministrative è emerso un consenso sul fatto che la cosiddetta «riforma della PA» debba essere più realisticamente avviata sulla base di interventi su specifici settori, adottando una logica selettiva in grado di avviare un cambiamento organico sulla base di progetti esemplari di riorganizzazione, cui ancorare anche i necessari processi di reclutamento e formazione, questi ultimi basati su una appropriata definizione dei profili di competenza individuati come coerenti con le missioni attuali e future da perseguire.

In questo contributo si intende sottolineare ancor più questa esigenza, alla luce delle trasformazioni che la collettività chiede all'amministrazione pubblica.

Il primo capitolo si sofferma sulle diverse tecniche per la definizione dei fabbisogni di personale. Il secondo capitolo sintetizza le principali aree di competenza che la recente letteratura sulle capacità amministrative ha evidenziato come prioritarie. Il terzo e ultimo capitolo ritorna sulla strategia da adottare per avviare il significativo reclutamento di nuove professionalità che si prevede attuare nel breve e medio periodo.



## *2. L'analisi dei fabbisogni di personale*

Il fabbisogno di personale di un'organizzazione (oppure, anche, di un settore dell'amministrazione pubblica) può essere definito sulla base di almeno due distinti fattori.

Un primo fattore è quello legato al numero delle «teste» necessarie, e cioè al dimensionamento numerico che definisce il gap tra la dotazione attuale, di fatto, e quella di riferimento (delineata sulla base di analisi e piani); un fabbisogno numerico che poi viene generalmente articolato in relazione alle unità della struttura di riferimento. Un secondo fattore è, invece, collegato alle competenze che i soggetti devono possedere in relazioni alle diverse posizioni organizzative: in altre parole, i fabbisogni in termini di contenuti professionali di cui l'organizzazione ha bisogno per attuare le funzioni e i servizi di cui è competente, e ottenere i risultati attesi (recenti rapporti di Aran e Dipartimento della funzione pubblica presentano in modo estensivo le recenti esperienze italiane, anche con confronti internazionali).

Questo ambito orienta l'analisi dei fabbisogni secondo diverse prospettive ed esigenze. Innanzitutto, si può rispondere alla domanda di ciò che manca per perseguire (al meglio) le missioni organizzative: se emerge la carenza numerica di personale, questa viene accompagnata anche dalla riflessione sul «tipo» di personale utile al perseguimento degli obiettivi. A questo fine le analisi possono prendere due direzioni distinte: a) da un lato, l'indagine su quali competenze sono necessarie in relazione alle «linee di attività» correnti dell'organizzazione: considerando, quindi, lo status quo e, si può aggiungere, nella previsione di una certa stabilità del contesto; b) dall'altro lato, l'analisi delle competenze necessarie in base a trasformazioni in atto e a scenari futuri, oppure in base ad obiettivi di miglioramento che necessitano una modificazione dei contenuti professionali impiegati.

Si noti che lo strumento dell'analisi delle competenze professionali è utilizzabile non solo in ragione di nuove assunzioni per compensare la perdita di personale oppure in ragione di nuove funzioni/attività, ma anche – ed è questa l'altra prospettiva – per col-

mare il gap tra competenze necessarie e competenze presenti, attraverso interventi di formazione. In altre parole, agendo sul personale presente e le opportunità della sua valorizzazione in termini di crescita professionale.

Oggi, nel settore pubblico si è giustamente orientati ad utilizzare ambedue i criteri di definizione del fabbisogno di personale, mentre in passato l'attenzione è stata rivolta più al fattore numerico che a quello delle competenze necessarie, sulla base dell'idea di reclutare – a parte alcune eccezioni – un soggetto «generalista» (con conoscenze prevalentemente di tipo giuridico-formali e nozionistiche) che poi veniva progressivamente formato *on the job* e «adattato» alle specifiche posizioni ricoperte. Soluzione che, chiaramente, non teneva conto dell'esigenza di specializzazione non giuridica necessaria per realizzare determinati servizi o funzioni, e che – concentrandosi prevalentemente sulle conoscenze teoriche – eludeva anche la più elementare articolazione delle competenze, quella tra «sapere, saper fare, saper essere»; con il risultato di reclutamenti spesso inefficaci per le attività da mettere in opera.

La scelta dei criteri di definizione del fabbisogno di personale dipende dalle finalità dei programmi, specie se il tema viene affrontato non tanto con riferimento ad una singola organizzazione ma piuttosto nell'ambito di una politica nazionale di recupero della consistenza complessiva di personale.

Considerando il fabbisogno numerico e con finalità di controllo della spesa pubblica, ad esempio, un agente centrale può o bloccare il *turn-over* dei soggetti usciti, oppure permettere un adeguamento solo parziale e modulare sulla base di parametri; oppure ancora permettere il rimpiazzo completo dei fuoriusciti.

Diverso è il caso in cui l'analisi del fabbisogno di personale è collegata ad esigenze di sviluppo organizzativo, in cui evidentemente il fabbisogno numerico è (o meglio: dovrebbe essere) accompagnato da quello relativo alle competenze utili per le posizioni da ricoprire.

Un ulteriore ordine di considerazioni riguarda la tecnica per definire il livello di fabbisogno. Un aspetto che dipende anche dal tipo di organizzazioni oggetto dell'intervento.

Una tecnica molto utilizzata per definire una dotazione di riferimento e, di conseguenza l'eventuale gap da colmare è quello basato sulla comparazione tra organizzazioni simili sulla base dell'individuazione di uno o più *drivers* di performance (efficienza e/o efficacia). Può, quindi, riguardare organizzazioni con le stesse caratteristiche complessive (ad es. comuni della stessa dimensione; uffici giudiziari della stessa dimensione e, eventualmente, localizzazione) oppure specifici processi di servizio, anche di organizzazioni diverse ma con attributi analoghi (ad es. la gestione del personale).

Ad esempio (semplificando un po'), si può confrontare il numero di personale (*full-time equivalent*) necessario per realizzare una certa quantità di prodotto omogeneo, sulla base del calcolo della produttività individuale; ad esempio, a partire dal numero di procedimenti definiti in media da un magistrato di un tribunale (analizzati sulla base di serie storiche e opportune accortezze per eliminare stagionalità, ecc.), si può definire il gap di personale necessario per una dotazione in grado di evitare la formazione di arretrato. Tuttavia, questo ancora non evidenzia se quel livello di produttività è efficiente. Comparando diverse organizzazioni è allora possibile individuare quella o quelle maggiormente efficiente/i e quindi definire uno standard di riferimento da applicare, *coeteris paribus*, a tutte le altre così da arrivare ad una dotazione coerente con il livello di prodotti da realizzare. Condizione di applicabilità di questo approccio è la disponibilità di dati affidabili sugli *outputs* e, nel caso, anche sugli *outcomes* (e cioè i risultati ottenuti).

Un'altra tecnica è quella dei carichi di lavoro, che ha avuto un certo successo negli anni '90 del secolo scorso ma che nello stesso tempo rimane tra gli strumenti di riferimento. In sintesi, in questo caso sono analizzati e mappati, a livello di ogni unità organizzativa, i vari processi di servizio e conseguentemente rilevati i volumi in entrata e uscita, le macro-attività realizzate e i tempi, così come le unità di personale coinvolte (sempre in termini di *full-time equivalent*). Il limite di questo approccio è costituito dal fatto che si tratta di un approccio particolarmente analitico che richiede tempo e risorse, i cui esiti sono riferiti ad un periodo specifico (si tratta in

sostanza di una fotografia statica), per cui eventuali mutamenti organizzativi e di missione scaturiti in periodi successivi possono rendere obsolete, anche rapidamente, le indagini realizzate.

Un'ulteriore tecnica, spesso utilizzata nel settore pubblico nel caso in cui sia difficile il calcolo di *outputs* affidabili (o non si voglia approfondire), è quella di adottare come criteri di riferimento una serie di variabili esogene in grado di approssimare la domanda territoriale (utenti potenziali, popolazione residente, aziende localizzate, superficie territoriale), attraverso cui si identifica l'eventuale squilibrio tra dotazione presente e dotazione necessaria, in genere sulla base di comparazioni. È tuttavia evidente come si tratti di un approccio elementare, poiché nulla dice circa il livello di performance derivante da pratiche gestionali e competenze presenti.

Passando, invece, all'analisi delle competenze su cui basare nuovi reclutamenti e/o attività formative, le modalità di rilevazione sono di almeno due tipi. Il primo strumento è costituito da indagini campionarie basate su interviste faccia-a-faccia a questionario, che riguardano lavoratori in determinati settori e posizioni. Si tratta di ricerche, anche ad ampio respiro, utili per delineare e standardizzare in determinati comparti le famiglie e aree professionali che ne caratterizzano le attività; queste sono poi accompagnate da descrittori che specificano i contenuti delle competenze professionali, così che possano essere utilizzati per la definizione delle posizioni da ricoprire. Sono di riferimento, a questo proposito, oltre alle esperienze italiane, anche numerosi esempi internazionali.

In modo molto più approfondito, le analisi basate su interviste in profondità rilevano all'interno delle organizzazioni conoscenze, capacità, abilità, atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori. L'esito è costituito dalla costruzione dei profili di competenza in grado di specificare ruoli e responsabilità organizzative, accompagnati dai diversi descrittori che ne rappresentano le diverse caratteristiche (ad es. conoscenze generali e specialistiche, dimensioni di capacità, fattori comportamentali e *soft skills* come assertività, *leadership*, comunicazione, ecc.), a seconda delle famiglie professionali e della posizione. L'aspetto significativo è costituito dall'op-

portunità di comparazione con i profili di altre organizzazioni (nel settore privato l'attività di analisi comparata avviene in modo continuativo, per tener conto dell'evoluzione dei settori e quindi delle competenze), così da individuare le caratteristiche dei *best performers*: in altre parole, per individuare quali fattori sono associati alle migliori performance individuali e organizzative. Sulla base dei profili definiti a seguito del *benchmarking* tra diverse organizzazioni, le analisi acquisiscono quindi una logica valutativa (nel linguaggio disciplinare si parla di *assessment*), attraverso cui viene valutato il gap tra le competenze attualmente presenti (o comunque fino a quel momento richieste) e quelle che sarebbe necessario avere sulla base dei *best performers* e delle innovazioni intervenute. L'analisi dei profili di competenza è orientata non tanto alla mera ri-copertura delle posizioni libere, quanto piuttosto alla ricerca di coerenza tra le competenze presenti e le visioni e missioni di un'organizzazione, considerando quindi le trasformazioni di scenario in atto e/o previste. Per questo, il confronto con altre strutture, non solo nazionali, è diretto alla raccolta di informazioni sui profili che caratterizzano non solo le migliori performance ma anche i casi di innovazione, poiché orientano verso le possibili direzioni delle trasformazioni in atto. In altre parole, l'analisi delle competenze costituisce un elemento essenziale della più ampia riflessione sulle capacità amministrative di una organizzazione pubblica.

### *3. Le trasformazioni del settore pubblico e le capacità amministrative*

Il settore pubblico è troppo ampio e diversificato per poter sintetizzare in breve le principali aree di capacità da sviluppare; non a caso le competenze si possono distinguere in «trasversali» e «policy specific»; quelle trasversali sono quelle che riguardano ampi aggregati di ruolo in diverse organizzazioni come, ad esempio, il possedere un certo livello di conoscenze informatiche; mentre quelle specifiche fanno riferimento a distinte aree di intervento come, ad esempio, il settore pensionistico. Per un'organizzazione pubblica, quelle trasversali e quelle specialistiche costituiscono l'in-

sieme di quanto necessario per sviluppare le proprie capacità amministrativa, definite come le caratteristiche (personale, strumentazione, modalità gestione, relazioni, ecc.) che devono essere possedute per conseguire i risultati attesi e cioè per attuare politiche pubbliche efficaci.

Il dibattito europeo e internazionale ha, nell'ultimo decennio, evidenziato una serie di aree-chiave di tipo trasversale per il miglioramento delle capacità amministrative, in un contesto di frequenti trasformazioni tecnologiche, economiche e sociali. Tra queste, risultano rilevanti:

- *coordinamento multilivello*: e cioè la capacità di operare in contesti non-gerarchici, in cui conta il saper operare in partnership con altri attori e mantenere la loro *compliance* e cooperazione; quest'area comprende: a) competenze di *drafting* normativo basate sulla qualità della regolazione e sull'analisi (ex-ante ed ex-post) di impatto regolativo, sull'*enforcement* normativo e sull'uso di diversi strumenti come l'incentivazione della *compliance*, la soluzione dei conflitti; b) competenze di elaborazione di contratti non-chiusi, di tipo relazionale e personalizzati sugli utilizzatori; c) le competenze di *consensus-building* e di gestione negoziata dei conflitti, così come – specie a livello tecnico – la capacità di progettazione flessibile delle soluzioni, così da gestire efficacemente i processi di partnership;
- *apertura e inclusione*: basata sul coinvolgimento di utenti e portatori di interessi nei processi di co-design e co-produzione, sia per adattare e personalizzare i servizi che per mobilitare e attivare capacità esterne provenienti dal terzo settore e dal privato; area che comprende anche tutte le politiche collegate all'eliminazione delle barriere riguardanti genere, orientamento religioso, ecc.;
- *smartness*: area che comprende le competenze tecniche interne e le relazioni esterne per sviluppare le infrastrutture, le piattaforme digitali, i programmi di *cybersecurity*, e le altre soluzioni a supporto delle missioni e integrate con il contemporaneo *change management* organizzativo-gestionale;

- *capacità analitiche e capacità strategiche*: comprende le abilità per identificare adeguate definizioni dei problemi e individuazione delle risposte ai bisogni della collettività, mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali e quindi dei *big data* e *data mining*, così come dell'intelligenza artificiale; nello stesso tempo, implica capacità di interazione costante con l'ambiente esterno e le diverse competenze specialistiche operanti nel cosiddetto ecosistema della quadrupla elica: settore pubblico, privato, ricerca e terzo settore;
- *reputazione e legittimazione*: implica la capacità di mantenere centralità nei flussi informativi e relazionali, governando la comunicazione interna ed esterna, attuando misure di contrasto verso i tentativi di discredito, per mantenere e sviluppare la fiducia nei confronti dell'organizzazione;
- *leadership, imprenditorialità pubblica e orientamento ai risultati*: le trasformazioni in atto richiedono programmi di supporto allo sviluppo di capacità di leadership e di una nuova imprenditorialità pubblica, capace di superare i caratteri di «amministrazione difensiva» che connotano parte del settore pubblico italiano; in quest'ottica e considerando anche le innovazioni nell'organizzazione del lavoro, si pensi allo *smart-working*, è indispensabile il rafforzamento delle tecniche direzionali, dalla pianificazione, al monitoraggio, alla valutazione ex post, in grado di integrare le diverse prospettive (*outcomes*, legittimazione, partecipazione, ecc.) che costituiscono le componenti del successo delle politiche pubbliche;
- *etica*: riguarda l'ambito delle capacità necessarie per promuovere e attuare i programmi di l'anticorruzione, di valutazione del rischio, di rispetto delle differenze; in sostanza, per l'attuazione dei valori dell'organizzazione;
- *sostenibilità*: comprende le capacità per disegnare e attuare programmi orientati alla sostenibilità ecologica.

Considerando anche solo sinteticamente questo insieme, risulta indispensabile un mutamento radicale nelle modalità di reclutamento del personale pubblico, perlomeno per i livelli intermedi e

dirigenziali. Non può bastare una selezione basata unicamente sulla verifica delle sole conoscenze teoriche, per lo più spesso limitate a quelle giuridiche. Competenze *hard* e *soft*, così come esperienze e abilità attuative e comportamentali risultano decisive per rafforzare una delle tessere fondamentali, quella delle risorse umane, per avviare un programma di miglioramento delle amministrazioni pubbliche. Ma, nello stesso tempo, emerge come il mix di competenze richieste dipenda non solo dal ruolo ma anche dal tipo di amministrazione, e cioè dai bisogni che deve trattare e dalle missioni che deve e si propone di perseguire.

#### *4. Rimpiazzo o change management? Per un programma strategico di trasformazione selettiva nel settore pubblico*

Con riferimento alle risorse umane, il dibattito italiano recente si è soffermato sull'esigenza, oltre che di ringiovanire, di rafforzare l'amministrazione pubblica con nuovo personale laureato nelle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Opportunamente, anche la più recente versione in bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza (aprile 2021) sottolinea l'esigenza di un «incremento della cultura tecnico-gestionale degli amministratori rispetto a quella giuridica, che stimoli l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegi il raggiungimento dei risultati, e faccia leva sull'etica e sullo spirito di missione dei *civil servants*».

Questo indirizzo è ampiamente giustificato ma rischia di non produrre nel breve-medio periodo i risultati auspicati, se non sarà accompagnato da interventi guidati di trasformazione organizzativa delle amministrazioni. Che contesto di lavoro e quale cultura del cambiamento troveranno i nuovi assunti? Chi farà loro da guida nell'adattare le loro specializzazione alle diverse missioni e arene di policy? Potranno anche essere reclutati giovani ingegneri e talenti di discipline tecniche, ma se questi saranno inseriti nelle attuali organizzazioni, avremo due esiti scontati: o se ne andranno velocemente o si adatteranno allo status quo perdendo ogni ten-



sione di trasformazione. È questo un timore che deriva non solo dalle analisi e ricerche, ma specialmente dagli stessi operatori.

Si tratta di una questione che dovrebbe influenzare fortemente la politica di reclutamento che si sta avviando nel nostro Paese, che prevede l'avvio di procedure per la selezione e acquisizione di circa 300.000 nuove unità nel settore pubblico nel breve periodo e di altrettante in un periodo più lungo, sia per recuperare la forte riduzione delle dotazioni seguita alla crisi iniziata negli anni 2006-2008 (riduzione che assomma, secondo recenti analisi, a circa 250.000 unità) che per colmare i vuoti che deriverebbero dalle misure per favorire il pensionamento anticipato.

Un ulteriore elemento è costituito dagli stessi numeri in gioco. Non è pensabile di acquisire nel breve un numero così ampio di soggetti con capacità elevate, aderenti alle aspettative e alle esigenze delle amministrazioni riceventi. Più ragionevole è pensare ad un numero molto più ristretto di eccellenze (le euristiche utilizzate dalla consulenza in questo ambito sono semplificatorie ma certamente realistiche, come quella che calcola la radice quadrata del numero complessivo da reclutare, per definire il target di soggetti «top» da reclutare); queste eccellenze dovrebbero poi generare un effetto «matrioska» e cioè attrarre e far crescere altri soggetti, magari non con le stesse capacità e potenziale, ma in ogni caso motivati ad accrescere competenze e impegno in ragione dei vantaggi del lavorare con leader capaci e in un buon ambiente.

La riflessione che si pone riguarda, perciò, le condizioni di lavoro e di prospettiva che si offrono alle nuove professionalità che si intendono reclutare.

Si pensi, per fare un esempio, alla situazione degli uffici giudiziari. La principale infrastruttura digitale è costituita dal processo civile telematico, certamente un progetto di successo, frutto di un notevole sforzo del settore nel corso dell'ultimo decennio, e tuttavia basato su una tecnologia messa a punto alla fine del secolo scorso e mai rinnovata, e ancora dopo diversi anni, non ancora in grado di raggiungere alcuni punti nodali come i giudici di pace o l'interoperabilità con i sistemi informativi degli enti locali. Si aggiunga che, nella realtà, il punto di avvio della digitalizzazione dei

procedimenti è ancora basato sul supporto cartaceo del fascicolo. Ai limiti di questa pur significativa infrastruttura, fa da contraltare il sostanziale vuoto nel settore penale. E questo costituisce solo uno dei molteplici esempi a disposizione.

Specie per le amministrazioni dello Stato, la scelta di un reclutamento trasversale, seppur guidato dagli obiettivi strategici del PNRR, non può essere giudicato appropriato per ottenere risultati efficaci nei settori considerati prioritari.

Politiche di innovazione trasversali sono già state perseguite nel passato, con esiti insoddisfacenti perché – a parte alcune limitate eccezioni – non sono mai andate al cuore dei problemi organizzativo-gestionali che caratterizzano in modo specifico i singoli ambiti. Si pensi all'*e-government*, che ci vede ancora agli ultimi posti in Europa, dopo oltre due decenni dai primi piani nazionali e solo di recente ha ricevuto un importante impulso grazie proprio ad un progetto mirato di innovazione; e lo stesso si potrebbe dire dei sistemi direzionali basati sulla performance, dei programmi generali di formazione, ecc. Analogamente, le trasformazioni lasciate alle iniziative dal basso, pur facendo emergere alcune efficaci soluzioni e un tessuto di capacità e imprenditorialità presente in molte amministrazioni, raramente ha trovato nelle strutture centrali soggetti in grado di sviluppare la scalabilità e diffusione delle buone pratiche emerse.

La strada che qui si propone è quella basata su un programma nazionale di trasformazione basato su *progetti organizzativi* di cambiamento, attraverso cui ancorare e specialmente difendere i reclutamenti necessari alle organizzazioni coinvolte.

Il programma nazionale dovrebbe individuare, *secondo una logica selettiva* (anche con candidature volontarie), le amministrazioni su cui agire in modo prioritario, così da delineare in modo puntuale lo scenario di trasformazione da perseguire (visioni, missioni e obiettivi di risultato) e i conseguenti profili di competenze da inserire o, se in parte presenti, da rafforzare con azioni formative, assieme alle tecnologie da introdurre e al ridisegno dei processi gestionali (anche con obiettivi di semplificazione e di miglioramento dell'efficacia di servizi e funzioni). In altre parole, si tratta

di accompagnare il reclutamento di giovani e preparati talenti con un *progetto specifico di change management per missioni*, così da realizzare contemporaneamente i miglioramenti riguardanti il «cosa» in termini cioè di bisogni della collettività e di missioni organizzative, e il «come» in termini di intervento sui processi gestionali, così da inserire e specialmente difendere i nuovi arrivati in un contesto operativo in grado di valorizzarne le capacità.

La più recente bozza di PNRR puntualizza, ad esempio, come prioritari gli investimenti in tema di giustizia, di politiche per la transizione ecologica e per la digitalizzazione. Si tratta di tre settori che potrebbero essere presi come riferimento per un'azione selettiva di *change management* riguardanti le amministrazioni-chiave per queste policy, in seguito ai quali delineare i profili professionali (e i relativi percorsi di carriera) necessari da inserire previa selezione così come le azioni formative per colmare gli eventuali gap di competenze emersi. In sostanza, integrando lo sviluppo delle capacità amministrative con una vera e propria politica del personale.

Certamente questa strada richiede un po' di tempo. Tempo per impostare un piano nazionale, per realizzare le analisi organizzative e le analisi delle competenze necessarie, per disegnare e attuare i progetti di trasformazione. Ma questo tempo permetterà sia di ridurre i costi della mancata innovazione necessaria, sia di aumentare le opportunità di risultati positivi con maggiore tempestività.

Per il resto del settore pubblico non coinvolto in prima istanza dal piano di cambiamento, e per le posizioni di livello non elevato, la strada praticabile per reclutare un ampio numero di persone è quella basata sulla definizione di *aggregati di ruolo*, e cioè famiglie di competenze che possono trovare collocazione in varie amministrazioni, come pure in uffici che tendenzialmente si occupano di funzioni orizzontali presenti nella maggior parte delle diverse organizzazioni (ad es. personale, *procurement*, ecc.), pur tornando a sottolineare che, in particolare per l'amministrazione centrale dello Stato, la specificità dei settori si spinge anche ad influenzare questo tipo di ruoli.

Evidentemente, questo accento sull'esigenza di un reclutamento mirato implica anche una riflessione accurata sulle proce-

dure di selezione; si tratta di un ambito che esula dal tema di questo contributo, ma non v'è dubbio che l'identificazione del pacchetto di abilità dei candidati riassumibile nei termini di *hard* e *soft skills*, non è possibile mediante le tradizionali modalità concorsuali. Sono oramai numerose le esperienze positive che hanno adottato modalità più adeguate a rilevare queste caratteristiche nei candidati, per cui si tratta di estendere ormai le lezioni apprese.

Antonio Naddeo\*

## Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale

Ringrazio gli organizzatori per l'invito a partecipare a questo seminario e mi scuso se mi sono collegato in ritardo.

Il periodo dell'emergenza Covid ha prodotto un appassionato dibattito sulla burocrazia e sull'efficienza della Pubblica amministrazione nel nostro Paese. Da un lato è emersa una buona capacità di risposta all'emergenza, con un utilizzo massiccio dello *smart working* (o meglio lavoro agile), favorito dalle norme emergenziali introdotte dalla Ministra Dadone, dall'altro una lentezza della Pubblica amministrazione nell'adozione di provvedimenti attuativi legati agli interventi legislativi emergenziali del Governo. Molti hanno criticato questo utilizzo dello *smart working* nella Pubblica amministrazione, alcuni l'hanno definito addirittura come un vero e proprio periodo di ferie dei dipendenti pubblici. Inutile discutere, l'emergenza e l'utilizzo massiccio del lavoro agile avevano un unico scopo, mantenere il più possibile le persone a casa per evitare il rischio contagio. La fase emergenziale però ha consentito in pochissimo tempo di utilizzare (e sperimentare) nel pubblico impiego uno strumento della prestazione lavorativa innovativo trasformandolo in una vera e propria opportunità. Utilizzare il telelavoro come strumento per rilanciare la pubblica amministrazione e per fare una seria politica di *spending review* (con il lavoro agile le amministrazioni hanno risparmiato importanti risorse finanziarie) può essere la vera sfida per ammodernare il settore pubblico.

Tuttavia, ora, per non perdere l'occasione, occorre ripensare al

\* Presidente Aran.

lavoro pubblico, puntando a riorganizzare l'intera macchina amministrativa. Riorganizzare non vuol dire «riformare» con interventi legislativi, non vuol dire fare una nuova riforma epocale, bensì agire sulle leggi esistenti, al massimo con piccoli interventi di adattamento, riconsiderando gli assetti organizzativi di ogni singola amministrazione. Lo *smart working* è solo uno degli strumenti necessari alla riorganizzazione. Uno dei problemi incontrati dal lavoro agile durante il *lockdown* è stato, oltre quello della carenza di infrastrutture tecnologiche, quello di aver calato tale modalità di lavoro in organizzazioni che sono state pensate esclusivamente sul lavoro in presenza. Organizzazioni vecchie, con organici e ordinamenti professionali ormai superati, costruite più di trenta anni fa.

Più che riformare dobbiamo riorganizzare, tenendo conto della specificità di ogni singola amministrazione, di ogni singolo ente. Una revisione che non parte dall'alto, ma nasce dal basso, in ogni amministrazione.

Riformare mettendo al centro della pubblica amministrazione e del suo rinnovamento il capitale umano, partendo dal reclutamento.

Ecco il reclutamento rappresenta una fase determinante per la gestione delle risorse umane, anche se in molti la identificano, erroneamente, con il concorso pubblico. In realtà il reclutamento del personale, non dovrebbe essere una fase autonoma e disgiunta dal contesto organizzativo di un ente, ma dovrebbe iniziare molto prima della fase concorsuale (selezione). Un'attenta analisi dei reali fabbisogni, sulla base del modello organizzativo scelto, che individui le competenze tecniche, le attitudini, le motivazioni, le potenzialità, sono gli obiettivi che ogni amministrazione, come del resto ogni azienda, dovrebbe porsi.

Una volta definiti questi elementi, diventa possibile individuare il profilo da ricercare (mix tra conoscenze professionali e caratteristiche soggettive) con il concorso.

Ma l'attuale sistema concorsuale consente di reclutare il personale adatto? A mio avviso no. È necessario, quindi, superare la logica dell'attuale sistema concorsuale quale strumento per accertare le conoscenze e non le competenze e, tantomeno, le attitudini del

personale da reclutare. Occorre ripensare le modalità di espletamento del concorso per renderle più efficaci, più veloci e, soprattutto, capaci di intercettare quei profili specializzati che attualmente prediligono il settore privato.

Si può fare un concorso con queste caratteristiche a legislazione vigente? La risposta è sì, basta leggere l'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001: le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni devono essere ispirate a una serie di principi tra cui quello di adottare meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso di requisiti attitudinali e professionali richiesti sulla posizione da ricoprire.

La prima cosa da fare però è quella di riscrivere interamente il regolamento dei concorsi (d.P.R. n. 487/1994) assolutamente inadeguato e non in linea con quanto previsto dal d.lgs. n. 165/2001. Successivamente supportare e assistere le amministrazioni in quella fase cruciale che è l'individuazione del fabbisogno di personale.

I contratti collettivi 2019-2021 poi avranno l'importante compito di ridefinire gli ordinamenti professionali per ogni comparto di contrattazione.

I contratti collettivi 2016-2018 avevano previsto l'istituzione di Commissioni paritetiche, una per ogni comparto di contrattazione, con finalità conoscitive sugli attuali sistemi di classificazione professionale. Lo scopo era quello di verificare le possibilità di una loro evoluzione nella prospettiva di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi. I lavori delle Commissioni dovevano poi essere recepiti all'interno dei nuovi CCNL per superare l'attuale assetto ordinamentale del personale nato venti anni fa.

Purtroppo nessuna Commissione paritetica, per vari motivi, a portato a termine il lavoro, allora il nuovo ordinamento professionale sarà disciplinato direttamente nei contratti collettivi.

Il sistema di classificazione professionale è una parte qualificante del contratto collettivo nazionale che definisce le categorie giuridico-contrattuali entro le quali sono collocati le diverse pro-

fessioni e i diversi lavori svolti all'interno di una amministrazione. La categoria giuridico-contrattuale (denominata «area» nel contratto delle Funzioni centrali) definisce altresì l'area di esigibilità delle mansioni ovvero i confini entro i quali può esercitarsi il potere direttivo del datore di lavoro di richiedere specifiche mansioni ai lavoratori. Oltre a questi elementi di base, che definiscono staticamente un sistema di classificazione, vi sono elementi dinamici, che permettono l'adattamento nel tempo del sistema alle mutevoli esigenze organizzative. In tale ambito, gli attuali sistemi del pubblico impiego prevedono istituti come le progressioni economiche (avanzamenti retributivi connessi ad un accrescimento delle competenze professionali) ovvero gli incarichi di posizione organizzativa (affidamento di incarichi di maggiore responsabilità ai quali è correlata una retribuzione più elevata).

L'istituto delle progressioni economiche orizzontali è nato con il lodevole obiettivo di valorizzare le competenze professionali, riconoscendo una retribuzione aggiuntiva (avente carattere irreversibile) in modo selettivo a chi, attraverso procedure selettive, fosse stato riconosciuto in possesso di competenze professionali più elevate, a parità di inquadramento giuridico-contrattuale. In sintesi, una sorta di aumento di stipendio stabile teso a riconoscere la maggiore «bravura professionale» maturata all'interno di un'Area; riconoscimento non implicante un cambio di Area (cioè un avanzamento di carriera vero e proprio) e, quindi, anche in grado di indirizzare diversamente le aspettative di carriera. Nonostante queste premesse, l'istituto ha avuto applicazioni concrete molto distanti dal modello ideale. Aran ha evidenziato in particolare applicazioni dell'istituto con criteri di selezione poco o per nulla correlati al possesso di più elevate competenze (come l'anzianità o la mera frequenza di corsi di formazione), oltreché caratterizzate da una notevole conflittualità, spesso sfociata in lunghi e defatiganti contenziosi. Nell'ambito del lavoro della Commissione paritetica Funzioni centrali l'Aran ha presentato una proposta che va nella direzione di uno sdoppiamento dell'istituto: da un lato, un avanzamento economico basato su elementi di tipo formale, con un peso da riconoscere all'anzianità e con una maggiore prevedibilità: non



veri e propri scatti di anzianità, ma un modello che preveda avanzamenti, con differenziali più bassi rispetto agli attuali, al trascorrere di un certo lasso di tempo, a chi abbia operato con livelli di performance superiori a una certa soglia; dall'altro, avanzamenti basati esclusivamente sulla valutazione riconosciuti ad una fascia limitata di persone che abbiano conseguito le valutazioni più elevate.

In questo quadro normativo e contrattuale è facile individuare nella risorsa umana un fattore determinante per innovare le pubbliche amministrazioni e renderle più efficienti.



*Sergio Gasparri\**

Programmazione delle assunzioni:  
amministrazioni pubbliche a metà del guado  
tra vecchie prassi e nuove prospettive

La questione delle gravi carenze di organico non è affatto necessario che sia affrontata in una ottica che ponga in alternativa la rapidità con la quale rimpinguare le fila dei dipendenti con la necessaria attenzione che occorre prestare nella identificazione puntuale dei fabbisogni di risorse umane all'interno di amministrazioni pubbliche che, in particolar modo negli ultimi anni, avvertono il crescente bisogno di assumere nuove professionalità in grado di sostenere la sfida della digitalizzazione.

È indiscutibile che la riduzione complessiva dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni sia stata molto marcata. Non avrebbe potuto essere diversamente a causa dei limiti posti alle assunzioni negli ultimi dieci anni. Limiti che, tuttavia, hanno inciso in modo non omogeneo tra i diversi settori pubblici, sia a causa di molte deroghe introdotte nel corso degli anni dallo stesso legislatore, sia per effetto di fenomeni elusivi messi in atto da alcune amministrazioni che, per non rimanere a corto di personale, non di rado hanno fatto ricorso a forme di reclutamento alternative, utilizzando contratti di lavoro a tempo determinato preceduti da procedure para-concorsuali oppure a forme di lavoro ancora più flessibili quali collaborazioni o intero affidamento di servizi mediante mascherati contratti di fornitura. Già questa prima considerazione pone, di per sé, la necessità di valutare il fabbisogno di personale caso per caso anche per il solo aspetto quantitativo; non

\* Magistrato della Corte dei Conti.

tutte le amministrazioni hanno subito gli stessi effetti dalle politiche restrittive che hanno caratterizzato le assunzioni.

Per le stesse ragioni, anche il dato sull'anzianità media molto elevata non trova eguale rispondenza ovunque. Il settore della scuola, ad esempio, ha subito un ringiovanimento della popolazione lavorativa per effetto di nuove immissioni necessarie a garantire il regolare avvio dell'anno scolastico; ma anche settori quali forze armate e forze di polizia hanno mantenuto il livello di anzianità nell'ultimo decennio su valori tendenzialmente costanti. Le funzioni centrali (Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici) oltre alle funzioni locali (Comuni e Regioni) hanno, invece, risentito fortemente del blocco del *turn-over* e, sia pure con i dovuti distinguo tra le varie amministrazioni, si troveranno ad affrontare per primi e con maggiore incisività il problema del ricambio generazionale.

Vi è poi un profilo, se vogliamo, ancor più rilevante che attiene alla qualità del fattore produttivo lavoro oggi esistente e del quale non si parla abbastanza.

Il mancato ricambio generazionale è certamente una delle cause dell'abbassamento qualitativo complessivo della forza lavoro, ma esistono questioni strutturali che incidono direttamente sul basso livello di professionalizzazione esistente e sul quale sarà necessario intervenire prioritariamente. In primo luogo, l'attuale composizione della forza lavoro delle amministrazioni continua ad essere caratterizzata dalla presenza di un numero elevatissimo (due su tre) di dipendenti appartenenti alle categorie o aree di inquadramento per le quali non è necessario possedere un titolo di studio per l'accesso di livello universitario. Questo tipo di composizione trovava la sua giustificazione in un modello organizzativo gerarchizzato delle funzioni e dei processi preordinati alla erogazione dei servizi caratterizzato da numerosi passaggi e verifiche procedurali interni, spesso di tipo essenzialmente formale. In sostanza, la forte segmentazione delle attività e dei processi ed i numerosi riscontri formali (tutti sulla carta), per alcuni decenni, non hanno fatto avvertire l'esigenza di modificare in *upgrade* la composizione interna del personale che, già da tempo, mostra segni evidenti di scarsa qualificazione professionale.

Va ricordato, inoltre, che la arretratezza degli assetti organizzativi si accompagna ad un altro fenomeno che ha ulteriormente inciso in senso negativo sul livello qualitativo delle professionalità interne alle amministrazioni. Mi riferisco alle cosiddette «progressioni verticali», istituito introdotto da contratti collettivi nazionali con le più nobili intenzioni e che, tuttavia, si è rivelato non sempre funzionale a contemperare le legittime aspettative di crescita professionale da parte dei dipendenti con le effettive necessità delle amministrazioni di attribuzione di compiti di maggiore contenuto professionale oltretutto di maggiore responsabilità. Per identificare, sia pure con un certo grado di approssimazione, un indicatore in grado di esprimere questo *mismatch* è necessario verificare quanti dei passaggi verticali siano avvenuti in deroga al possesso del titolo di studio. Ebbene, da una analisi condotta dall'Aran emerge l'elevatissimo numero di dipendenti che occupano posizioni nelle categorie o aree apicali dei modelli di classificazione del personale pur non possedendo un diploma di studi di livello universitario, che sarebbe stato invece richiesto se il posto occupato fosse stato messo a concorso.

Il quadro che emerge deve, a sua volta, essere collocato in un contesto nel quale l'intera società sta subendo una repentina e importante trasformazione per effetto dell'impatto della digitalizzazione. All'amministrazione pubblica è richiesto una accelerazione ancora più marcata per rispondere alle esigenze della collettività. Una grande quantità di servizi pubblici può utilmente giovare della digitalizzazione dei processi e dei procedimenti, ma occorre un cambio di passo che, ad oggi, rischia di scontrarsi con l'inadeguatezza degli attuali modelli organizzativi e delle effettive capacità della attuale compagine lavorativa.

Molte delle attività che in passato venivano affidate a personale di quelle che un tempo avremmo chiamato «carriere di concetto» sono assorbibili dall'interoperabilità dei sistemi informativi che, attraverso l'incrocio dei flussi di dati, consentono e consentiranno sempre più l'eliminazione delle duplicazioni nelle fasi di verifica e la enorme riduzione dei passaggi procedurali e dei tempi di erogazione dei servizi.

La funzione di reclutamento di nuovo personale si inserisce, dunque, in un contesto in così forte trasformazione che dovrà essere preceduto da un profondo ripensamento del modello organizzativo di ciascuna singola amministrazione nel quale, inevitabilmente, occorrerà ridefinire la composizione della forza lavoro calibrata su processi di lavoro diversi da quelli «storicamente» calibrati sulla base delle obsolete dotazioni organiche. Anche i profili professionali non appaiono rispondere alle caratteristiche professionali delle risorse umane di cui si avverte la necessità. Si tratta, in molti casi, di descrizioni dei mestieri focalizzate su segmenti di attività riconducibili al procedimento amministrativo quando, invece, per effetto della digitalizzazione dei processi, le attività di formazione di un procedimento possono essere ricomposte secondo uno schema che tende ad evitare la segmentazione dei singoli passaggi. Tutto questo si riflette sulle caratteristiche professionali dei dipendenti, ai quali occorrerà richiedere conoscenze e capacità pluridisciplinari oltreché la necessaria dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali.

Le selezioni «del domani» avranno il compito di ridisegnare il perimetro delle conoscenze da valutare sulla base dei cambiamenti cui ho fatto cenno. Ma non basta. Un altro aspetto che è necessario considerare attiene alle modalità con le quali, fino ad oggi (salvo rare eccezioni), si sono svolti i concorsi pubblici. La valutazione delle conoscenze, ovvero del «sapere», permette di identificare solo una parte delle competenze che occorre possedere. Rarissimamente le selezioni per l'accesso hanno fatto ricorso a strumenti di valutazione che potessero misurare anche la capacità dei candidati di mettere in pratica le conoscenze dimostrate. Non è sufficiente avere una preparazione teorica ma occorre anche possedere quelle abilità che consentano di tradurre in azioni concrete il proprio patrimonio conoscitivo: «saper fare». Un terzo aspetto, anch'esso rilevante in un efficace procedimento di scelta del personale, riguarda le attitudini che ciascuno possiede nello sviluppare delle costruttive relazioni interpersonali in una organizzazione lavorativa complessa. Si tratta di un profilo non semplice da verificare ma che, a mio avviso, assume una rilevanza decisiva tra i criteri

di selezione. È un dato oggettivo ed ampiamente sviluppato dalla sociologia del lavoro, quanto sia determinante un buon clima organizzativo che, almeno in parte, si inizia a costruire selezionando in ingresso dipendenti che dimostrino di possedere buone capacità relazionali misurabili in termini di propensione al lavoro di squadra, capacità di coinvolgimento ma anche di tensione favorevole ai cambiamenti: «saper essere».

Non bisogna dimenticare che la soluzione dei problemi relativi alla scarsa qualità complessiva delle risorse umane della pubblica amministrazione non può essere affidata solo al ricambio generazionale, dal quale è, comunque, necessario partire. I dati sull'anzianità media molto elevata celano, in realtà, un altro aspetto importante. Occorre considerare, infatti, che una fetta molto rilevante di personale si addensa in prossimità del dato medio (51 anni all'incirca), il che sta a significare che le amministrazioni dovranno mettere in atto un massiccio intervento di riqualificazione del proprio personale mediante molta formazione che punti, evidentemente, a colmare e sviluppare quelle aree di competenza fino ad oggi trascurate. L'estesa platea di «cinquantenni» non può e non deve essere esentata dal partecipare attivamente, attraverso un mirato *reskilling*, alla costruzione di un moderno assetto organizzativo nella prospettiva della digitalizzazione dei processi e dei servizi pubblici.

Ritengo sia utile a questo punto precisare che, la grandissima parte delle criticità che dovranno essere affrontate, auspicabilmente prima della nuova ondata di assunzioni, non necessitano di modifiche all'attuale quadro normativo. Le disposizioni che regolano la definizione degli assetti organizzativi da un lato e quelle che disciplinano il reclutamento di personale dall'altro, forniscono ampi spazi applicativi nei quali è già possibile incidere. Non si avverte, dunque, la necessità di un ulteriore e diverso quadro regolativo che riaffermi principi ed obiettivi sul miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione già diffusamente presenti nel nostro ordinamento. Ciò che stenta ancora oggi a diffondersi è il profondo convincimento da parte dei vertici delle istituzioni pubbliche della necessità di mettere in atto, con azioni concrete, i

processi di modernizzazione di cui l'amministrazione ha bisogno. La sensazione che spesso si avverte è che il desiderio di intervenire a più riprese sul sistema delle regole attraverso interventi definiti «riformatori» sia un modo per nascondere, in modo più o meno consapevole, l'inadeguatezza e l'incapacità del sistema di affrontare con pragmatismo i veri problemi che rendono l'apparato pubblico ancora così distante dai bisogni che esprime la collettività in misura sempre maggiore.

Semmai, tra i possibili interventi attesi sul piano normativo, andrebbero evocati quelli volti ad eliminare le numerose regole che, soprattutto nell'ultimo decennio (ma non solo), hanno imposto limiti e restrizioni nella gestione delle risorse umane alle oltre 20.000 amministrazioni pubbliche, al fine di controllare la spesa pubblica. Occorre scongiurare, a questo punto, il rischio che la forte centralizzazione delle regole che impattano sulla gestione del fattore produttivo lavoro, seppure con finalità comprensibili in un momento di difficoltà economica del paese, continuino a condizionare anche in futuro l'azione delle singole amministrazioni. Se davvero vogliamo che le cose cambino in meglio è necessario riattivare il circuito della responsabilità restituendo spazi di autonoma determinazione agli enti senza i quali diventa difficile realizzare i cambiamenti necessari. In pratica andrebbe rivisto il farraginoso meccanismo delle autorizzazioni centralizzate a bandire concorsi, autorizzazioni ad assumere, così come andrebbero eliminati i vincoli legislativi imposti sulla definizione dei fondi per la contrattazione integrativa e sulla spesa per formazione.

Il compito che ci si attende debba essere svolto dal «centro» dovrebbe essere di accompagnamento (*compliance*) di questo processo di innovazione attraverso la creazione e messa a disposizione su portali web dedicati di *tools* (cassetta degli attrezzi) che aiutino quelle amministrazioni che ne sentano la necessità (principalmente quelle di piccole dimensioni) a mettere in pratica il processo descritto.

In tema di reclutamento vi è, infine, un ultimo aspetto che solo in apparenza parrebbe estraneo alla materia dell'accesso al lavoro pubblico ma che, invece, ne costituisce il corollario. Siamo abituati



a ritenere che il reclutamento debba riguardare solo coloro che accedono per la prima volta in una pubblica amministrazione, dimenticando che tra le leve per reclutare personale, utilizzabili dalle amministrazioni, vi sono anche la «mobilità volontaria» e le varie forme di «assegnazione temporanea». A livello di sistema complessivo della PA appare di una qualche utilità accedere a questa visione di «reclutamento» sia perché è quello che già avviene nei fatti sia perché, dal punto di vista della singola amministrazione, il reclutamento mediante mobilità o assegnazione temporanea è una opzione in certi casi preferibile a quella dell'assunzione di personale esterno. Purtroppo, la normativa attuale limita i passaggi per mobilità ai soli casi in cui l'amministrazione cedente si esprima favorevolmente per il passaggio, mediante il cosiddetto nulla osta. Si tratta di una limitazione che non ha favorito i passaggi per mobilità, inducendo una certa impermeabilità tra amministrazioni. L'opzione di liberalizzare la mobilità, superando il nulla osta, potrebbe invece avere l'effetto di innescare dinamiche virtuose tipiche di un mercato del lavoro, rafforzando gli incentivi delle amministrazioni a mettere in atto politiche per trattenere le persone, utilizzando non solo la leva retributiva, ma anche quella della qualità del lavoro.



*Alessandro Boscati\**

Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità  
di reclutamento: punti critici della disciplina vigente  
e possibili interventi di riforma

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il tema reclutamento e i molteplici possibili ambiti d'indagine. – 3. Il rilievo centrale e preliminare delle necessità dell'organizzazione. – 4. Fase genetica e fase funzionale del rapporto di lavoro: dall'accertamento delle conoscenze alla valutazione delle competenze. – 5. La programmazione del fabbisogno di personale nei recenti interventi della Legge Madia del 2017 e del c.d. decreto concretezza del 2019. – 6. Una prima necessaria distinzione nell'analisi: assunzione dall'esterno e progressione di carriera. – 7. Assunzione dall'esterno e concorso unico nell'esperienza recente: luci ed ombre. – 8. L'ipotesi di un regime speciale di reclutamento correlato all'urgenza. – 9. L'esigenza di un ripensamento della disciplina ordinaria del concorso. – 10. (Segue) L'ambito delle prove tra accentrato e specializzazione. – 11. (Segue) Tipologie concorsuali e requisiti per l'accesso. – 12. (Segue) I contenuti delle prove. – 13. Procedure concorsuali e promozione degli interni tra adeguato accesso dall'esterno e quota di riserva ai dipendenti. – 14. La progressione di carriera tra esigenze dell'organizzazione e riconoscimento della professionalità dei dipendenti. – 15. Le tipologie contrattuali: in particolare l'assenza del contratto di apprendistato. – 16. Considerazioni conclusive. Quattro spunti di riflessione.

\* Professore ordinario presso l'Università degli Studi di Milano.

## *1. Premessa*

Il titolo del convegno e quello della mia relazione tracciano con chiarezza la latitudine del mio intervento. Le pubbliche amministrazioni a seguito del c.d. fenomeno della digitalizzazione si rinnovano, sono chiamate a svolgere compiti diversi, in tutto o in parte, e lo sono con differenti strumenti e modalità. Tale trasformazione pone le premesse all'odierna riflessione sul vigente sistema di reclutamento per verificare come risponda a detta evoluzione. Il legame tra i nuovi compiti (ma anche nuove mansioni e differente retribuzione) e la rinnovata organizzazione con le problematiche associate alla selezione del personale costituisce l'oggetto delle mie riflessioni, con l'obiettivo di individuare i possibili scenari futuri a partire da un'analisi critica dell'esistente. Per conseguire tale obiettivo occorrerà soffermarsi sul profilo dell'organizzazione e sulle modalità di reclutamento, con l'ulteriore premessa che entrambi gli ambiti, per il loro spessore sistematico, non potranno essere affrontati in maniera esaustiva.

## *2. Il tema reclutamento e i molteplici possibili ambiti d'indagine*

Il tema del reclutamento può essere indagato sotto molteplici punti di vista. Volendo schematizzare, in primo luogo vi è la doppia prospettiva delle sue modalità e delle tipologie contrattuali utilizzabili. Secondariamente trova spazio la diversificata disciplina del reclutamento della dirigenza e della non dirigenza e, nell'ambito di quest'ultima, la distinzione tra livelli apicali e non. Ancora, per il personale già dipendente vi è la questione dell'individuazione di congrui percorsi di valorizzazione, economica e di carriera, in ragione dell'esperienza maturata e della professionalità dimostrata.

## *3. Il rilievo centrale e preliminare delle necessità dell'organizzazione*

L'elemento che emerge già in questa fase embrionale dell'analisi è la tensione di ogni ragionamento verso l'organizzazione. Del re-

sto è naturale, l'organizzazione rappresenta il primo momento, il punto di partenza di ogni azione, riecheggiando l'insegnamento di M.S. Giannini per cui in principio sono le funzioni. L'assetto delle fonti definito dal d.lgs. n. 165/2001 ricomprende nell'ambito della macro-organizzazione la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della loro titolarità e la determinazione delle dotazioni organiche. Tutti gli atti gestionali, di micro-organizzazione, di organizzazione del lavoro e di gestione del rapporto di lavoro sono assunti nel rispetto delle scelte macro-organizzative. Ed ancor prima nella programmazione di fabbisogno di personale l'amministrazione, nell'individuare il personale di cui necessita, opera una valutazione che parte dalle esigenze dell'organizzazione.

A seguire vi è il tema del reclutamento, assoggettato ai principi ed alle regole pubblicistiche, affiancato da spazi di regolamentazione contrattual-privatistica, quali l'inquadramento e la formazione. Tutto ciò in un contesto sinergico in cui i vari piani devono interagire nell'interesse delle persone e dell'organizzazione.

#### *4. Fase genetica e fase funzionale del rapporto di lavoro: dall'accertamento delle conoscenze alla valutazione delle competenze*

Se quello appena descritto è lo scenario di fondo, a livello di sistema c'è un profondo scollamento tra la fase genetica del rapporto (quella in cui si individua il soggetto da assumere) e la fase funzionale (quella dello svolgimento del rapporto di lavoro). Nella prima prevalgono, pur con alcune meritevoli eccezioni, modalità di reclutamento volte a far emergere le conoscenze e i titoli di servizio; nella seconda vi è un'attenzione alle competenze dimostrate, valutate secondo gli strumenti di misurazione e di valutazione delle prestazioni proprie di ogni ente.

Il tutto in un contesto, lo si è già evidenziato, ove diritto pubblico e diritto privato si intersecano; ed in cui occorre predeterminare quanto e quale personale è necessario e definire coerente-

mente le modalità di selezione unitamente all'individuazione di quelle idonee alla valorizzazione di chi è già dipendente.

### *5. La programmazione del fabbisogno di personale nei recenti interventi della Legge Madia del 2017 e del c.d. decreto concretezza del 2019*

Sul piano della programmazione del fabbisogno di personale la Legge Madia del 2017 ha adottato un condivisibile intervento finalisticamente rivolto al superamento della dotazione organica a favore di un «mero» vincolo di spesa. E questo, ancorché sul piano normativo permangono alcune incoerenze, solo con forzature definibili meramente lessicali. L'art. 6 del decreto 165 detta le nuove regole per la programmazione del fabbisogno di personale; l'art. 2 dello stesso decreto mantiene il riferimento alle dotazioni organiche nella definizione degli atti di c.d. macro-organizzazione.

Sul versante degli attori il soggetto legittimato all'adozione del piano di programmazione, ovvero l'organo di vertice, deve necessariamente avvalersi della collaborazione dei vertici burocratici, chiamati a svolgere un'importante attività di proposta. Peraltro, nella definizione della programmazione occorre rispettare alcune indicazioni normative, formulate con il c.d. decreto concretezza del 2019, ove si è previsto che le amministrazioni «al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa» devono tener conto «dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure professionali con elevate competenze in materia di digitalizzazione, di razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, di qualità dei servizi pubblici, di gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, di contrattualistica pubblica, di controllo di gestione e attività ispettiva e di contabilità pubblica e gestione finanziaria».

Nondimeno il piano della programmazione di personale non può essere disgiunto dal contenuto di altri piani, quali quello della performance, della formazione e della informatizzazione.

## *6. Una prima necessaria distinzione nell'analisi: assunzione dall'esterno e progressione di carriera*

Il tema del reclutamento, come anticipato, deve avere riguardo a due ambiti: l'assunzione dall'esterno e la progressione di carriera del personale interno. Vi sono poi i profili connessi, che saranno anch'essi ripresi, dello scorrimento delle graduatorie e dei concorsi semplificati, rispetto ai quali considerazioni di diritto positivo si intersecano con valutazioni di politica del diritto.

## *7. Assunzione dall'esterno e concorso unico nell'esperienza recente: luci ed ombre*

L'assunzione dall'esterno, come noto, è assoggettata al vincolo del pubblico concorso ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 97 della Costituzione. Occorre partire da una descrizione dell'esistente.

Si è già sottolineato lo scollamento tra la prevalente valutazione delle conoscenze in sede concorsuale e delle competenze nella fase funzionale del rapporto di lavoro. A ciò si deve aggiungere la rilevante eterogeneità delle modalità concorsuali previste dalle singole amministrazioni.

Un tentativo di superare quest'ultima incoerenza si è avuto con la previsione del concorso unico per funzioni omogenee, rispetto al quale il giudizio è di luci ed ombre. Tra i profili positivi vi è la possibilità per i candidati di programmare la preparazione e la partecipazione alle prove, nonché per la finanza pubblica complessivamente intesa di realizzare una generale riduzione dei costi; tra i profili negativi vi è l'eventualità della presenza di un elevato numero di iscritti, con conseguente rischio di una loro valutazione sommaria, nonché il problema irrisolto di una selezione effettivamente in grado di rispondere ai bisogni delle amministrazioni.

Un altro problema emerso a livello generale è quello relativo alla tipologia di professionalità necessarie alle amministrazioni. Le assunzioni, quantomeno dell'ultimo decennio, hanno per lo più riguardato professionalità amministrative e non tecniche, con ri-

corso all'esterno per lo svolgimento di queste ultime funzioni. Se nonch , le professionalit  tecniche appaiono imprescindibili per un duplice ordine di ragioni: come baluardo verso possibili ingerezze della politica nella gestione concreta e come strumento per poter verificare effettivamente e congruamente dall'interno lo svolgimento delle attivit  tecniche appaltate o date in concessione all'esterno. Il decreto concretezza, come gi  posto in luce, evidenzia la necessit  di colmare alcune evidenti lacune indicando una serie di «profili» tecnici da inserire nella programmazione.

Vi   un altro aspetto da considerare. Per l'accesso alle qualifiche apicali e alla dirigenza sia il sistema normativo sia la prassi privilegiano l'essere gi  un dipendente pubblico, non necessariamente della amministrazione che bandisce il concorso. La definizione dei requisiti di accesso alla qualifica o al ruolo, nonch  la particolare valorizzazione dei titoli di servizio rispetto agli altri titoli, ne sono dimostrazione evidente.

Da ultimo merita un giudizio positivo la soluzione adottata in alcune esperienze, ma in progressiva estensione, dallo svolgimento di prove volte ad applicare le nozioni teoriche alla risoluzione di casi pratici. Del tutto carente, o molto marginale,   stata, invece, l'introduzione di prove psico-attitudinali dirette a valutare le capacit  relazioni del candidato.

### **8. *L'ipotesi di un regime speciale di reclutamento correlato all'urgenza***

Una volta tratteggiato l'esistente, occorre pensare sia alle possibili soluzioni sia a ci  che, invece, appare opportuno non perseguire.

Partendo da ci  che ritengo che non si debba fare, vi   l'introduzione di una differenziazione tra un reclutamento a regime ed un reclutamento correlato all'urgenza e, dunque, semplificato. L'urgenza potrebbe essere in astratto giustificata dall'esistenza di processi di innovazione e di modernizzazione, dalle necessit  del *turn-over*, dall'innesto di nuove competenze e di nuove professionalit  reso improcrastinabile dalla fase pandemica. Il giudizio ne-



gativo rispetto a procure d'urgenza deriva da due considerazioni. La prima, è che il transitorio rischia di diventare definitivo; è frase comune quella per cui non c'è niente di più definitivo del transitorio. Il che di per sé non può essere considerato un male assoluto; lo diventa nel momento in cui alla prova dei fatti dovessero emergere le carenze di un sistema e non si abbia più la forza di cambiare, di scardinare prassi che si sono ormai consolidate sull'onda dell'urgenza. La seconda, è che il reclutamento deve seguire le modifiche organizzative, deve essere preceduto dalla mappatura delle esigenze di personale. Si deve evitare anche solo il rischio del percorso inverso, ovvero che le assunzioni precedano l'individuazione delle effettive necessità.

### *9. L'esigenza di un ripensamento della disciplina ordinaria del concorso*

Passando al che cosa occorre fare, la premessa, in sé scontata, è di ripensare il concorso. Il problema è come. L'art. 35 del decreto 165 si riferisce a procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta che garantiscono un adeguato accesso dall'esterno.

Sul piano semantico la procedura non è definita concorsuale; e, questo a differenza del d.P.R. n. 487/1994 e delle successive disposizioni che utilizzano il termine concorso.

Tali procedure devono fondarsi sul merito a garanzia dell'uguaglianza e della imparzialità; e, dunque, devono essere volte a evitare fenomeni di scarsa trasparenza, se non veri e propri fenomeni corruttivi. Ma ciò che più rileva è che il richiamo a detti principi conduce nella sostanza ad impedire comportamenti discriminatori ed arbitrari e non a garantire l'effettuazione di una valida selezione di merito. Si è così sottolineato da più parti, e si condivide la considerazione, come il legislatore, gli amministratori ed i giudici si sono concentrati su uno scopo senza dubbio importante, ma accessorio, cioè quello di evitare il malcostume e favoritismi, ma hanno in larga parte dimenticato lo scopo principale, quello di selezionare i migliori. Di qui l'introduzione, formale e di fatto, di regole molto dettagliate volte ad eliminare ogni forma di discrezionalità, intro-

ducendo il vincolo del precedente, con acrobazie per valutare titoli in gran parte irrilevanti, con una ossessione per l'anonimato delle prove scritte e per la trasparenza per quelle orali, con prove volte a privilegiare chi ha studiato di più, non chi è più bravo, con sedute interminabili di redazione dei verbali volte a prevenire i ricorsi.

Ne deriva il bisogno di procedere in tre direzioni: ripensare l'ambito delle prove; riconsiderare le tipologie dei concorsi; aggiornare i contenuti delle prove.

### *10. (Segue) L'ambito delle prove tra accentramento e specializzazione*

Quanto all'ambito delle prove abbiamo a livello generale di sistema una dicotomia tra concorsi frammentati e l'esperienza del concorso unico per professionalità omogenee, di cui si è già in parte detto, ma su cui occorrerà ritornare.

L'esperienza denota l'esistenza di molti concorsi di modeste dimensioni, ma con molti idonei. Il che, a prescindere da possibili comportamenti illeciti di cui si è avuto anche di recente una vasta eco, presenta in sé un problema. La durata delle graduatorie è stata ridotta da tre anni a due anni e si è adottato un sistema volto ad una progressiva cessazione di efficacia di quelle anteriori, con un meccanismo meritoriamente opposto a quello delle proroghe delle graduatorie contenute in molteplici provvedimenti normativi degli anni passati (i c.d. milleproroghe). L'idoneo non ha senza dubbio un diritto ad essere assunto; ma nei fatti ha una aspettativa qualificata (il termine aspettativa è utilizzato in maniera descrittiva), con problemi di gestione, a livello individuale e sindacale, nel caso in cui non si aprano spazi per la sua assunzione. A ciò si aggiunge il possibile rilievo di un'acquisita idoneità nella determinazione del punteggio assegnabile in un'altra, diversa e successiva, procedura concorsuale.

Vi è, poi, l'esperienza del concorso unico per funzioni omogenee, ove l'ausilio di Ripam e Formez appare imprescindibile. Dal concorso unico si differenzia l'ipotesi di aggregazione di prove comuni tra distinte procedure concorsuali. Il richiamo alle funzioni omogenee evoca le professionalità omogenee, per cui vi è un le-

game con il sistema di classificazione del personale. Di per sé utile ed inevitabile, ma che induce una relazione di per sé non necessaria, soprattutto di fronte a nuove esigenze. Ma vi è anche un altro aspetto di rilievo. Poiché la funzione omogenea è ben tracciata sulla carta, ma meno tangibile nella realtà delle singole amministrazioni, il rischio è di prove in cui l'asticella penda vero il basso e non verso l'alto per rispondere a diversificate richieste.

Ne deriva una doppia esigenza, che sarà ripresa in sede di conclusioni: limitare il numero di possibili idonei e privilegiare la selettività verso l'alto, con funzioni omogenee intese in senso restrittivo e, dunque, con più concorsi unici «specializzati».

### *11. (Segue) Tipologie concorsuali e requisiti per l'accesso*

Il tema delle tipologie concorsuali deve essere visto congiuntamente con quello dei requisiti per l'accesso. Tra le prime abbiamo il concorso pubblico per esami, per titoli, per titoli ed esami ed il corso-concorso, per funzionari ed in misura non superiore al 50% dei posti. Una propria specificità assume poi la disciplina dell'accesso alla dirigenza. Per quanto concerne i requisiti, si prevede la possibilità di richiedere per specifici profili o livelli di inquadramento il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve prioritariamente essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso, nonché l'accertamento della conoscenza delle modalità di utilizzo delle apparecchiature informatiche e della lingua inglese, cui può aggiungersi una lingua ulteriore. Con tutta evidenza anche con riferimento alle prove e ai requisiti è lasciata ampia discrezionalità alle amministrazioni se non nell'*an* senza dubbio nel livello di capacità posseduta dal candidato, con il rischio di risolversi nella richiesta di conoscenze minime.

### *12. (Segue) I contenuti delle prove*

La questione dei contenuti delle prove è già emersa più volte: basate sull'accertamento delle conoscenze, in alcuni casi con aper-

tura al *problem solving*, con una significativa assenza di test attitudinali, salve alcune limitate esperienze e con tutte le problematiche della possibilità di assegnare un punteggio a tali valutazioni. Sicché, si è perpetuato un sistema con prove scritte e orali, con la verifica di conoscenze teorico-nozionistiche e, in alcuni casi, con l'accertamento di competenze, tuttavia di ordine generalista e teorico, se anche di alto profilo, non legate a ruoli specifici.

Con il tema del contenuto delle prove si innesta quello della qualità dei componenti le commissioni di concorso. Affinché vi sia la selezione dei migliori, occorre che anche le commissioni siano formate dai migliori. Il che impone che anche i commissari di concorso siano scelti secondo indici di elevatissima professionalità, con un'adeguata formazione a svolgere tale compito, dato che una cosa è possedere conoscenze e competenze proprie, altra è accertarne la sussistenza in capo agli esaminandi. Con riguardo a questo specifico aspetto occorre intervenire. La disciplina vigente è tutta imperniata sulla questione delle incompatibilità a poter far parte delle commissioni che rappresenta un aspetto importante, ma solo il primo, in negativo, propedeutico a quella che deve essere la scelta in positivo di chi è effettivamente in grado di esercitare congruamente il compito.

### *13. Procedure concorsuali e promozione degli interni tra adeguato accesso dall'esterno e quota di riserva ai dipendenti*

La procedura concorsuale, ogni procedura concorsuale, deve consentire l'adeguato accesso dall'esterno. Un aspetto che si lega alle problematiche accennate in apertura delle progressioni di carriera e che, segnatamente, si declina sul piano normativo in due direzioni: la quota di riserva che può essere garantita agli interni, in misura non superiore al 50% dei posti messi a concorso in ogni procedura concorsuale; la specialità di disciplina (di natura transitoria) volta a garantire in via riservata (e, dunque, esclusiva) agli interni il passaggio ad una categoria superiore.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di

Cassazione è granitica nell'affermare che il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisca l'accesso ad un nuovo posto di lavoro. Il Giudice delle leggi ha, in particolare, più volte dichiarato a cavallo del millennio l'illegittimità costituzionale di alcune discipline sul reclutamento nella parte in cui prevedevano il passaggio a fasce funzionali superiori in deroga al principio del pubblico concorso o, comunque, senza prevedere specifici criteri direttivi. L'orientamento è stato recepito dalla Cassazione che a più riprese, a Sezioni Unite, ha ritenuto che nel lavoro pubblico contrattualizzato, per procedure contrattuali di assunzione ascritte all'attività autoritativa dell'amministrazione, si intendono non soltanto quelle preordinate alla costituzione *ex novo* dei rapporti di lavoro (essendo tali tutte le procedure aperte a candidati esterni, ancorché vi partecipino soggetti già dipendenti pubblici), ma anche i procedimenti concorsuali interni, destinati all'inquadramento di dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi, in tal caso, una novazione oggettiva dei rapporti di lavoro. In tale logica, in ipotesi di controversie relative alla progressione di carriera di tipo concorsuale, ai fini del riparto di giurisdizione, la competenza non può che ricadere in capo al giudice ordinario.

#### *14. La progressione di carriera tra esigenze dell'organizzazione e riconoscimento della professionalità dei dipendenti*

La questione della progressione di carriera degli interni induce ad una doppia riflessione, frutto di una valutazione del contesto fattuale.

La prima, solo in apparenza scontata, è che la progressione degli interni risponda ad una reale esigenza organizzativa. Nel passato dette progressioni sono state indicate nella forma come «strumento» per valorizzare la professionalità acquisita; nella sostanza sono state gestite come «elemento» per garantire un incremento retributivo. Dal che derivano ancora una volta una serie di considerazioni tanto banali quanto reali, ma che richiedono non solo una presa d'atto, ma anche un'azione. Il sistema sopra delineato

crea un'inversione, una torsione: prima vi deve essere l'identificazione della necessità organizzativa e poi la procedura concorsuale, non il contrario. Se, infatti, si opera senza tale preventiva ricognizione vi è il rischio (ed il problema) del sovra-inquadramento, con personale che risulta promosso in una categoria superiore, ma che continua a svolgere i medesimi compiti. Il che, con tutta evidenza, sul piano normativo pone anche il problema del demansionamento. Altra questione (e opposta) è quella dell'accertato svolgimento da parte dei dipendenti di mansioni superiori per un rilevante periodo in ragione di effettive esigenze organizzative: qui bisognerebbe pensare e consolidare un sistema di avanzamento che deve essere, però, con tutta evidenza, diverso dalla mera presa d'atto di svolgimento di mansioni superiori. In connessione con quanto appena detto vi è l'esigenza di ripensare il sistema retributivo, per remunerare adeguatamente il personale, non necessariamente con sistemi di natura incentivante/valutativa, sì da evitare che il congruo riconoscimento economico si possa ottenere solo con una promozione ad una categoria superiore.

La seconda, non meno rilevante, attiene ad un limite della disciplina vigente nella parte in cui presuppone anche per gli interni che vogliano partecipare alla procedura concorsuale usufruendo della quota di riserva il possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. L'introduzione della previsione ha avuto, senza dubbio, la finalità di superare ed eliminare alcune storture, ma si scontra con un dato fattuale, cioè che molti dipendenti non posseggono idoneo titolo di studio, pur avendo acquisito e dimostrato una professionalità che li renderebbe pronti a partecipare ad una procedura concorsuale per la promozione ad una categoria superiore. Si tratta di personale che, di fatto e di diritto, è escluso da un possibile avanzamento di carriera, con tutte le ricadute che ciò comporta sul piano gestionale e motivazionale. Una soluzione si potrebbe rinvenire, quale compromesso tra il rigoroso nuovo che impone il titolo di studio ed il permissivo vecchio che richiedeva nella sostanza solo una certa anzianità di servizio, nel legame con gli strumenti premiali, segnatamente con la previsione di percorsi di formazione volti a far acquisire un titolo idoneo a parteci-

pare alla procedura; ad esempio prevedendo l'acquisizione di un certo numero di crediti formativi in attività di istruzione/formazione.

### *15. Le tipologie contrattuali: in particolare l'assenza del contratto di apprendistato*

Una riflessione autonoma deve essere svolta con riguardo alle tipologie contrattuali.

La prospettiva deve prendere in esame i contratti formativi, avendo riguardo a quello che c'è ed a quello che ci potrebbe essere. Sul che cosa c'è, il riferimento è al contratto di formazione e lavoro, oggetto di resistenze, non del tutto comprese da chi scrive. Sul piano tecnico vi è senza dubbio la difficoltà di coniugare un contratto con la finalità del definitivo inserimento del giovane nell'amministrazione con la regola dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 secondo cui l'assunzione deve essere dettata da ragioni temporanee o eccezionali. La prospettiva della definitiva inclusione presuppone la permanenza della necessità, risultando il contratto sottoscritto in quella prospettiva. Sul piano dell'attuazione pratica mi pare poi che una diversa valutazione debba essere riservata al contratto di formazione per professionalità elevate od intermedie (di durata massima pari a 24 mesi) e al contratto di formazione per l'adeguamento delle capacità (di durata massima di 12 mesi), senza dubbio positiva per la prima tipologia, necessariamente più cauta per la seconda.

Sul che cosa ci potrebbe essere, l'attenzione va rivolta al contratto di apprendistato, nella duplice tipologia applicabile al settore pubblico dell'apprendistato professionalizzante e dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, volti rispettivamente al conseguimento di una qualifica professionale e allo svolgimento di un'attività di ricerca o all'acquisizione di un titolo di studio. Ad oggi manca ancora il d.p.c.m. volto a definire la disciplina del reclutamento e dell'accesso con tale tipologia contrattuale.

## *16. Considerazioni conclusive. Quattro spunti di riflessione*

Giunti a questo punto si devono trarre le conclusioni sulla scorta di quanto fin qui posto in luce.

La prima necessità è di coniugare due aspetti: la pianificazione delle esigenze con il fattore tempo, nell'interesse dell'organizzazione e delle persone, di coloro che sono già dipendenti e di coloro che aspirano ad esserlo. La programmazione consente all'amministrazione di comprendere ed esplicitare le esigenze organizzative e alle persone di programmare la partecipazione alle prove. L'individuazione delle esigenze richiede tempo, anche in questa fase pandemica; e tempo è richiesto per razionalizzare. Non credo sia necessario di ricorrere a procedure d'urgenza, tanto più semplificate, in una logica che potremmo definire di fuga dal concorso. Ritengo tuttavia necessaria una congrua programmazione temporale delle procedure concorsuali.

Di qui la seconda necessità, di mantenere la programmazione annuale del personale che dovrà essere assunto con pubblici concorsi, connotati, però, per diverse modalità di svolgimento che tengano anche conto delle differenze intercorrenti tra amministrazioni centrali ed altre amministrazioni.

E con riguardo al «come fare i concorsi» mi pare che si possa partire dall'esperienza del concorso unico, dall'esperienza attuale, ma con alcuni correttivi, al fine di creare un bacino dal quale le singole amministrazioni possano attingere. Un concorso unico che mi sentirei di proporre non per funzioni omogenee, ma per aree professionali, per rispondere all'evidenziata esigenza della carenza di corpi tecnici. L'idea della creazione di un bacino si lega al problema attuale della rigidità delle graduatorie. Già oggi si può attingere dalla graduatoria di un concorso unico, ma si deve necessariamente assumere il primo idoneo in graduatoria, senza alcuna ulteriore valutazione, ancorché l'esigenza della singola amministrazione presenti una propria specificità. Di qui l'idea di creare un albo di idonei che possono partecipare ad una successiva selezione a livello di singolo ente, con una selezione a monte effettuata da un soggetto terzo, un'Agenzia all'uopo costituita (non apparendo



questione dirimente la sua qualificazione giuridica), cui segue una seconda valutazione a livello di ente. Mi pare che il numero di idonei possa essere calmierato prevedendone una percentuale massima rispetto al numero di posti banditi i quali a loro volta lo dovrebbero essere in ragione delle esigenze espresse dalle amministrazioni.

Se quanto proposto riesce a coniugare vari piani nell'ambito di una tempistica predeterminata ha, però, un limite, più in fatto che non in diritto, ma con cui occorre confrontarsi. Colui che raggiunge la posizione di idoneo in concreto si aspetterà di vincere in tempi brevi una procedura concorsuale locale, con tutte le possibili tensioni, a livello individuale e collettivo, che questo può creare.

C'è, però, anche un indubbio aspetto positivo, oltre a quelli già indicati, di consentire la realizzazione di un reale cambiamento di prospettiva, con uno spostamento della valutazione dei candidati dall'ambito delle conoscenze a quello delle competenze, anche in ragione della doppia prova selettiva, a livello unico e di singolo ente. Con tutta evidenza la prospettiva tracciata impone una rivisitazione di tutti gli attuali regolamenti sui concorsi, compresi quelli in materia di rilevanza dei titoli.

La terza necessità è di valorizzare professionalmente ed economicamente gli interni. Il tema della formazione è centrale; una formazione che deve essere continua e non limitata alla prima fase di istaurazione del rapporto. Una formazione che si deve unire anche ad un adeguato riconoscimento retributivo al fine di evitare che ad un'alta professionalità sia corrisposta una limitata retribuzione, con l'effetto che della professionalità ottenuta con costi a carico dell'amministrazione ne possa usufruire il privato che acquisisca la prestazione dell'ex dipendente pubblico. Anche perché nel settore pubblico la sottoscrizione di clausole come quella di durata minima garantita non sono ipotizzabili. L'altra questione, ma già si è detto, è di perfezionare percorsi che consentano al dipendente che non possiede un idoneo titolo di studio per l'accesso dall'esterno di avere, comunque, un titolo idoneo per partecipare alla progressione.

La quarta necessità è di rendere effettiva la possibile sottoscrizione di contratti di apprendistato anche nel settore pubblico. In

merito è bene ricordare come il contratto di apprendistato sia qualificato dal legislatore come un contratto a tempo indeterminato che prevede un periodo di formazione a termine. Dunque, sul piano formale vi è anche il viatico per sottrarlo all'applicazione dell'art. 36 del decreto 165/2001 ed alle esigenze eccezionali o temporanee ivi richieste per l'utilizzazione di contratti flessibili. Ma soprattutto sul piano funzionale ritengo costituisca la tipologia più congrua per immettere nella pubblica amministrazione giovani, con la possibilità di testare le loro motivazioni e le loro capacità in un lasso temporale ampio, consentendo anche ai colleghi di poterle apprezzare capacità e meriti, sì da superare quello scontro generazionale che si concretizza di fatto nelle pubbliche amministrazioni tra coloro che sono dipendenti ed i nuovi assunti, vieppiù evidente quando il neo-assunto anagraficamente più giovane assume una posizione di responsabilità e di direzione di chi da molti anni opera per l'amministrazione.

Di converso non mi convince l'idea di contratti a termine acausali di lunga durata, volti a fungere da prova lunga. Tale soluzione non farebbe altro che acuire problematiche già conosciute e che hanno indotto ad intraprendere procedure di stabilizzazione, in molti casi non adeguatamente selettive, con il beneficio esteso anche a chi non aveva dimostrato particolari capacità ed affezione all'amministrazione. Per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è prevista l'assunzione con contratti a termine, ma si tratta di una evenienza che presenta proprie specificità. Si tratta, infatti, di dar corso a progetti altamente qualificati, con l'effetto anche di una remunerazione a tal fine adeguata, più alta di quella ordinaria riconosciuta nel lavoro pubblico. Di qui la difficile prospettiva in futuro di una possibile stabilizzazione di tale professionalità, con il rischio di uno scarso interesse anche in questa fase da parte di persone che devono essere particolarmente qualificate. Certo è che tali contratti non possono rappresentare la via per un'apertura indiscriminata di assunzioni a termine.

Il quadro che ne deriva è senza dubbio complesso ed articolato, ma tra le opportunità che l'odierna situazione presenta vi è anche quella di sciogliere alcuni vincoli e di ripensare alcuni modelli di

reclutamento in una prospettiva sinergica in cui la persona selezionata per le proprie conoscenze, per il proprio saper fare, per il proprio saper essere e per il proprio sapere come far fare, posta al centro dell'organizzazione, possa acquisire ed esprimere l'identità del proprio ruolo con beneficio proprio e per l'azione della pubblica amministrazione e, conseguentemente, per tutta la collettività.



Vincenzo Luciani\*

I concorsi pubblici tra merito e imparzialità:  
quali modelli per soddisfare realmente i bisogni  
delle amministrazioni\*\*

SOMMARIO: 1. La necessità di tecniche di reclutamento rapide, efficienti e sicure. – 2. Mobilità, graduatorie e stabilizzazioni: il progressivo superamento di zavorre che hanno pesato nei meccanismi di reclutamento. – 3. Gli spazi di riforma consentiti dall'attuale quadro normativo. – 4. Le modifiche *de iure condendo*: correzioni di rotta e ripensamenti di sistema.

*1. La necessità di tecniche di reclutamento rapide, efficienti e sicure*

La crisi pandemica, che ha sconvolto le nostre esistenze, ha avuto quantomeno il merito di (ri)mettere al centro del dibattito la pubblica amministrazione, che rappresenta lo snodo cruciale da cui deve iniziare la ripresa. Ora più che mai si chiede al soggetto pubblico di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività che si caratterizzano per varietà e dinamismo.

Proprio in materia di assunzioni siamo ad un bivio, non ci si può

\* Professore nell'Università degli Studi di Salerno.

\*\* Il convegno del 5 marzo 2021, organizzato dalla Rivista Giuridica del Lavoro, ha anticipato di pochi giorni la firma del «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale» sottoscritto il 10 marzo dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, con i Segretari generali di CGIL, CISL e UIL. Nel Patto si legge che i modelli di reclutamento da utilizzare da ora in avanti devono essere caratterizzati da rapidità, efficienza e sicurezza, valori che sono stati evocati e rimarcati da parte di molti dei relatori intervenuti al convegno.

più permettere una semplice programmazione di nuovi ingressi, intesa come mera sostituzione anagrafica. Il reclutamento deve mirare a scegliere candidati dai profili tecnici, specialisti, che possano implementare, tra gli altri, i processi di digitalizzazione e, più in generale, di rinnovamento della pubblica amministrazione. Si pone come improcrastinabile l'esigenza di capovolgere l'assunto che vede attualmente prevalere, nei sistemi di assunzione, il valore dell'imparzialità rispetto a quello del buon andamento. La selezione dei migliori deve rappresentare un obiettivo sostanziale ed effettivo, mentre l'imparzialità, intesa come rispetto del dato formale e procedurale, deve essere restituita ad una posizione strumentale rispetto alla funzione principale dei concorsi, vale a dire la scelta dei migliori al servizio dei bisogni della collettività.

## *2. Mobilità, graduatorie e stabilizzazioni: il progressivo superamento di zavorre che hanno pesato nei meccanismi di reclutamento*

In nome della riduzione dei costi e della razionalizzazione nella distribuzione del personale, da tempo le PA stanno pagando un prezzo altissimo, a scapito dell'efficienza, con conseguenze, nell'accesso ai posti pubblici, che ricadono soprattutto sulle giovani generazioni.

Un primo pesante condizionamento è derivato anzitutto dall'istituto della *mobilità*: l'aver subordinato la copertura di posti vacanti all'espletamento di procedure di mobilità ha portato via tempo prezioso e, soprattutto, ha costretto a coprire posti nevralgici con personale inadeguato, demotivato, spesso alle soglie della pensione. Le disfunzioni sono risultate così evidenti da indurre di recente il legislatore (con la l. n. 56/2019) a correggere in parte il precedente assetto secondo cui per le pubbliche amministrazioni vi era il divieto di bandire concorsi senza aver prima avviato l'*iter* di copertura tramite mobilità obbligatoria o volontaria. Dall'entrata in vigore della citata legge (luglio 2019), nel triennio 2019-2021, l'applicazione della mobilità volontaria è una scelta rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione (art. 3, comma 8, legge n.

56/2019), mentre i tempi per esperire la mobilità obbligatoria sono stati ridotti da 60 a 45 giorni (a decorrere dal ricevimento della comunicazione di cui all'art. 34 bis d.lgs. 165/01), decorsi i quali è possibile pubblicare il bando di concorso per le posizioni non coperte da personale proveniente dalle liste di disponibilità (art. 3, comma 9, lett. b), punto 2), l. n. 56/2019).

Si è rivelata altresì fonte di disfunzioni la regola che obbliga le amministrazioni con carenze di organico ad attingere dalle *graduatorie* degli idonei dei concorsi: a partire dal 2008 (art. 35, co. 5 *ter*, d.lgs. n. 165/01, come inserito dall'art. 3, co. 87, l. n. 244/2007) sono divenute la via principale per reclutare, sempre in nome dell'esigenza di tagliare e razionalizzazione i costi, scelta assecondata e implementata da una posizione decisamente favorevole della giurisprudenza amministrativa (Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 28 luglio 2011, n. 14, resa nell'esercizio della funzione nomofilattica ex art. 99 c.p.a.).

Fino al 2019 il datore di lavoro pubblico era tenuto a ricorrere a graduatorie addirittura vigenti al 2007: gioco forza l'obiettivo sostanziale, di selezione dei migliori in funzione di esigenze specifiche e mirate del soggetto pubblico, è stato completamente emarginato, per non dire obliterato. La reviviscenza di selezioni così risalenti è stata opportunamente superata, o quantomeno contenuta, da parte della legislazione più recente, che anzitutto ha riordinato la materia. Del tutto condivisibile è la scelta, da parte della legge di Bilancio per il 2020 (l. 160/2019, art. 1, co. 148 ss.), di spostare decisamente in avanti il confine temporale a partire dal quale si iniziano a ritenere vincolanti le graduatorie (prima era il 30 settembre 2003 ora il primo gennaio 2011).

Sempre per legge si è proceduto ad articolare, secondo un principio di gradualità, la scadenza delle varie graduatorie sopravvissute al taglio, così ripartendole:

- graduatorie approvate nel 2011: valide fino al 30/03/2020 con obbligo di frequenza per gli idonei a corsi di formazione e aggiornamento e al superamento di un esame-colloquio di idoneità;

- graduatorie approvate dal 2012 al 2017: valide fino al 30/09/2020 senza condizioni specifiche per gli idonei;
- graduatorie approvate dal 2018 al 2019: valide per *due* anni (a decorrere dal 2020, prima erano tre anni) dall'approvazione della graduatoria ed anche in questo caso non sono previste condizioni specifiche per gli idonei.

Al netto della recente correzione di rotta, un obbligo così esteso di attingere dalle graduatorie ha rappresentato un pesante fattore di 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. Tra le questioni più rilevanti, sono sorti contrasti su quali graduatorie si debbano considerare vincolanti (solo quelle relative a concorsi aperti all'esterno o anche a concorsi interni) e quali amministrazioni debbano considerarsi obbligate ad attingervi (ad esempio si è dibattuto se il vincolo riguardi anche le autorità indipendenti).

Il terzo fattore di freno sono state le procedure di *stabilizzazione* dei contratti di lavoro flessibili, che hanno contribuito a condizionare negativamente le politiche di reclutamento, specie quando si è trattato di «sanare» rapporti precari molto risalenti, obbligando le PA a inserire soggetti con elevata anzianità lavorativa e selezionati con meccanismi non sempre ineccepibili.

### **3. Gli spazi di riforma consentiti dall'attuale quadro normativo**

Le selezioni, per essere realmente finalizzate a reclutare i più meritevoli, devono essere adeguatamente congegnate e organizzate nella fase di individuazione delle tecniche di reclutamento e nella composizione delle commissioni di concorso.

a) Sul primo punto, al fine di garantire che gli strumenti adottati siano coerenti con il profilo da selezionare, urgono tecniche realmente idonee a identificare competenze e attitudini dei candidati. A tal proposito è il caso di superare vecchi pregiudizi e ammettere



che le selezioni, per essere realmente efficaci e funzionali all'individuazione dei più capaci e meritevoli rispetto ad un determinato posto di lavoro, debbano prevedere nei bandi anche:

- i quiz attitudinali, utili per indagare le abilità tecniche, logiche e matematiche del candidato;
- i quiz psicoattitudinali, finalizzati a verificare le attitudini a ricoprire un determinato ruolo;
- test situazionali, mirati a verificare le capacità del candidato di orientarsi e destreggiarsi nelle potenziali situazioni lavorative che si potrebbero riprodurre una volta assunto.

Si è consapevoli delle critiche rivolte a queste metodologie, stigmatizzate per scarsa trasparenza ed eccessiva discrezionalità. Tuttavia è tempo di superare posizioni sterili e pregiudizialmente contrarie a strumenti di indagine considerati, almeno nel settore privato, affidabili e scientificamente efficaci per misurare variabili legate alle attitudini e ai comportamenti organizzativi. D'altra parte tali metodi di valutazione sono stati da tempo inseriti nei concorsi svolti, in sede di Unione Europea, per le assunzioni alla Commissione europea.

Qualche passo in questa direzione è stato compiuto dalla normativa più recente, in particolare dal Decreto Cura Italia (d.l. 18/20, art. 74), secondo cui 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». Del tutto opportunamente si richiede di predisporre bandi che regolino meccanismi di selezione realmente in grado di verificare competenze e attitudini dei candidati: in vista di tale obiettivo nella medesima disposizione è stato previsto che le procedure siano «svolte, ove possibile, con l'ausilio di strumentazione informatica e con l'eventuale supporto di società e professionalità specializzate in materia di reclutamento e di selezione delle risorse umane». Quest'ultima previsione, in particolare, appare come un iniziale e positivo segnale di superamento

di diffuse diffidenze verso metodologie gestite da soggetti che operano da anni a beneficio dei datori di lavoro privati.

Le due direttive, che inizialmente vincolavano le amministrazioni solo temporaneamente, sono state poi confermate, senza scadenze, con il d.l. 14 agosto 2020, n. 104, che, all'art. 25, ha eliminato il limite temporale del 31 dicembre 2020 inizialmente fissato.

In questo solco possono essere annoverati altri promettenti spunti provenienti dall'ordinamento: nella normativa «pandemica» sono state individuate soluzioni che, adottate per garantire il rispetto del distanziamento, si auspica vengano mantenute nell'ottica di velocizzare le procedure selettive. Tra le altre vi è l'art. 247 del d.l. n. 34/2020 che disciplina lo svolgimento delle prove concorsuali presso sedi decentrate «anche attraverso l'utilizzo di tecnologia digitale», invitando le amministrazioni allo svolgimento di concorsi unici, gestiti dal Dipartimento della funzione pubblica, per l'assunzione dei profili professionali comuni nelle amministrazioni statali. Il decreto, al fine di assicurare il rispetto delle misure di contenimento sanitario, tra l'altro prevede la possibilità di svolgere la *prova orale in video-conferenza*, impone la presentazione delle domande esclusivamente tramite *posta certificata*, consente alle commissioni esaminatrici di lavorare in *modalità telematica*. Si tratta di misure tutte ragionevoli ed opportune, tra l'altro per nessuna di esse era davvero necessario ricorrere alla legge: le amministrazioni avrebbero potuto provvedervi con propri atti regolamentari o, addirittura, direttamente in sede di redazione dei bandi di concorso. La previsione legislativa ha tuttavia il merito di indurre le amministrazioni ad operare scelte più coraggiose e meno condizionate dal rispetto di passaggi formali, gravemente penalizzanti, quando non necessarie, sui tempi di svolgimento.

b) Il secondo nodo cruciale è rappresentato dalla composizione delle commissioni di concorso. Infatti il vero e proprio salto di qualità deve avvenire nella gestione della fase di costituzione di questo organismo a cui è affidato il compito di organizzare e governare le procedure selettive in vista degli obiettivi di imparzialità e soprattutto del merito. A tal riguardo è necessario interpretare in senso

ampio la disposizione del TU sul lavoro pubblico (art. 35, co. 3, lett. e), che impone la presenza di «esperti» nelle materie oggetto di concorso. Per selezionare i migliori non basta essere esperti «solo» nelle materie, ma occorre essere competenti e preparati anche nell'utilizzo delle tecniche di selezione, prendendo come modello le *best practice* impiegate nel settore privato. Senza necessità di modifiche normative, una soluzione potrebbe essere rappresentata dalla costituzione di un *Albo* che, articolato per settori, preveda l'iscrizione di soggetti esperti nell'impiego delle tecniche di selezione, imponendo periodiche fasi formative per apprendere e aggiornare le metodologie di svolgimento delle selezioni.

Anche su questo fondamentale tassello si rinvengono indicazioni di non scarso rilievo nella regolamentazione già vigente: infatti molteplici spunti in questa direzione si ritrovano nelle linee guida adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di aprile 2018), in cui si invitano le amministrazioni ad «assicurare una composizione equilibrata delle commissioni, in relazione ai titoli e alle prove di esame da valutare, includendovi esperti delle varie materie e preoccupandosi di affiancare commissari aventi diverse competenze e professionalità». L'esigenza assolutamente condivisibile è di poter contare su commissari, preparati non solo teoricamente, ma anche sul piano pratico/applicativo. Infatti si auspica di includere nelle commissioni anche componenti dotati di «specifiche competenze, per esempio, nel reclutamento e nella gestione delle risorse umane, nel negoziato o nella psicologia del lavoro».

Ancora sulle commissioni di concorso, una correzione di agevole attuazione, ma dal rilevante impatto, anche simbolico, dovrebbe passare da una modifica dell'art. 35, co. 3, lett. e) del d.lgs. 165/01, relativa all'assenza di motivi di conflitto per ragioni politiche e sindacali: non è sufficiente prescrivere che solo al momento della nomina il commissario non ricopra ruoli politici e/o sindacali presso l'amministrazione che lo indica, se poi è stato titolare di quel ruolo fino al giorno prima. È necessario prevedere un divieto di nomina di almeno 3 anni dalla scadenza del mandato, al fine di assicurare una reale indipendenza politico/sindacale da parte del componente nominato.

#### 4. *Le modifiche de iure condendo: correzioni di rotta e ripensamenti di sistema*

In una prospettiva di riforma, con modifiche che non presuppongono stravolgimenti, ma coraggiose inversioni di rotta, da attuare in tempi stretti, occorre individuare meccanismi che consentano alle PA di incrementare gli organici attraverso un equilibrato dosaggio di giovani leve e figure dotate di competenze ed esperienze già acquisite, specie per quanto concerne i ruoli direttivi ed i profili tecnici. I meccanismi di reclutamento adottati fino ad ora, anche a causa delle obsolete tecniche utilizzate, hanno attratto principalmente profili generalisti, riuscendo raramente ad intercettare figure tecniche e/o specializzate, che finiscono per prediligere il settore privato.

Per implementare questo processo i neolaureati devono poter accedere, soprattutto, ai livelli di inquadramento più bassi, ma con concrete prospettive di avanzamenti di carriera per i più meritevoli. È urgente attrarre i più bravi anche con la leva di essere valorizzati sul piano professionale ed economico.

Per i livelli più elevati servono figure, anche provenienti dal settore privato, ma dotate di competenze già verificate sul campo. Per coordinare un gruppo o dirigere un ufficio non basta essere brillanti neolaureati, servono capacità di gestire un *team* che possono acquisirsi solo sul campo e di cui non tutti sono dotati. Nelle progressioni in carriera occorre effettuare verifiche soprattutto sulla base di quello che si è dimostrato: l'assunto secondo cui le progressioni in carriera debbano avvenire nel rispetto dei medesimi principi da osservare al momento della costituzione del rapporto, ha condotto all'effetto paradossale che nei bandi di concorso con riserva di posti si chieda ai candidati già dipendenti di effettuare, almeno in parte, le stesse prove dei candidati esterni. Si sprecano così inutili energie, in quanto si dovrebbe riservare, come avviene in tutte le realtà lavorative private, *chance* di carriera a chi ha dimostrato, fino a quel momento, di avere offerto all'ente un elevato apporto professionale.

Infine c'è un punto cruciale, che invece presuppone un ripensa-

mento sistematico del processo di contrattualizzazione, ma rispetto al quale, ritengo da tempo, sussistono esigenze di intervento altrettanto urgenti: anche la materia dei concorsi deve rientrare all'interno del perimetro della contrattualizzazione, abbandonando la qualificazione pubblicistica foriera solo di inefficienze e ingiustificabile sul piano ordinamentale, per tacere delle disfunzioni sul piano applicativo (si pensi solo alle incertezze del riparto di giurisdizione in tema di progressioni in carriera). Nell'assetto normativo attuale non vi sono ostacoli per applicare le categorie civilistiche anche alle procedure concorsuali che espleta il datore di lavoro pubblico. Venuta meno la «funzionalizzazione» di tutti gli atti di gestione dell'attività lavorativa, anche la fase preparatoria di costituzione e modifica del 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 è un'ulteriore dimostrazione dell'irragionevolezza della scelta di mantenere in ambito pubblicistico sia le progressioni verticali sia le stesse procedure di reclutamento. 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 TUPI), 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. Il legislatore, almeno qui, prende atto, giustamente, 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 consentirebbe di superare molti degli ostacoli che impediscono alle procedure selettive di puntare ad obiettivi sostanzialmente efficienti, al fine di reclutare realmente in modo imparziale i più meritevoli.



Barbara Gagliardi\*

## Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento

SOMMARIO: 1. Le nuove esigenze di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni e l'innovazione nelle selezioni. Introduzione. – 2. La nozione di concorso pubblico e i suoi elementi essenziali. – 3. I concorsi «atipici» e i correttivi al modello tradizionale: concorsi unici e scorrimento delle graduatorie. – 4. Gli altri strumenti per una velocizzazione delle procedure. Il rapporto con la Scuole Nazionali d'Amministrazione e le Università. – 5. Procedure idoneative e requisiti di selezione. – 6. Conclusioni: «il concorso è vivo, viva il concorso!».

### *1. Le nuove esigenze di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni e l'innovazione nelle selezioni. Introduzione*

L'urgenza di consentire il c.d. *turn-over* del personale delle pubbliche amministrazioni – la cui età media supera i cinquant'anni e che si avvia a un massiccio pensionamento negli anni a venire – si giustappone a quella di un rapido reclutamento di professionalità nuove, che sappiano affrontare le esigenze imposte dalla crisi economica e sanitaria, utilizzando al meglio le risorse del *Next Generation EU* e sapendo offrire risposte alle sfide della società attuale, dalla digitalizzazione alla lotta al cambiamento climatico, al superamento dei crescenti divari economico-sociali.

Ciò comporta la necessità di individuare strumenti di selezione innovativi, che sappiano porsi sul mercato del lavoro anzitutto at-

\* Professoressa presso l'Università degli Studi di Torino.

tirando e poi selezionando tali profili professionali, secondo procedure capaci di concludersi in tempi ragionevoli.

La ricerca di modelli di reclutamento caratterizzati da efficienza, efficacia ed economicità non contrasta con l'obiettivo di individuare professionalità peculiari, sinora insufficientemente rappresentate negli organici delle pubbliche amministrazioni, eppur essenziali ai fini di consentire un rinnovamento degli enti pubblici capace di garantirne l'adeguatezza rispetto all'esigenza di soddisfare i bisogni di cittadini e imprese.

Ferma restando la necessità – già evidenziata in molte sedi – di partire dall'analisi dei fabbisogni ai fini della determinazione dei profili professionali utili, è dunque agli strumenti di reclutamento che si vuole in questa sede volgere l'attenzione, a partire dai più recenti tentativi di semplificazione delle procedure (d.l. 1° aprile 2021, n. 44, art. 10, in attesa di conversione).

Si richiede all'amministrazione di sperimentare modelli nuovi, che siano capaci di selezionare i profili precitati e anzitutto di attuarne la candidatura, superando la tradizionale scarsa capacità di richiamo dell'impiego pubblico. Quest'ultima è stata normalmente ricondotta al consolidato uso della pubblica amministrazione quale ammortizzatore sociale – se non quale strumento di politiche clientelari e del mantenimento di bacini elettorali – a sostegno specialmente delle fasce di popolazione e aree geografiche caratterizzate da uno scarso sviluppo industriale, secondo un carattere affermatosi sin dal secondo dopoguerra e che ha trovato conferma nei molteplici provvedimenti di stabilizzazione del personale precario disposti con continuità anche in tempi recenti.

Si tratta al contrario di sperimentare strumenti capaci di reclutare alte professionalità o brillanti neolaureati in tempi rapidi, superando la durata media delle selezioni pubbliche che, ove si tratti di estese campagne di reclutamento, arrivano a protrarsi anche per tre o quattro anni, dalla pubblicazione del bando sino alla stipulazione dei primi contratti di assunzione, senza prendere in considerazione gli eventuali ulteriori arresti provocati da un contenzioso giurisdizionale che nel settore dei concorsi è per definizione sovrabbondante.

Ciò senza perciò porsi in contrasto o superare i vincoli ordina-



mentali in tema di reclutamento pubblico, e dunque senza metterle in discussione il modello del pubblico concorso definito dalla Costituzione, fermo restando che secondo lo stesso dettato costituzionale il concorso è di per sé derogabile, ma a fondamento delle eccezioni – da ritenersi comunque di stretta interpretazione – occorre individuare un interesse pubblico «peculiare e straordinario» (così da ultimo Corte cost., 9 marzo 2020, n. 43).

È ricorrente la critica alle prove di concorso di un carattere eccessivamente accademico e disancorato dalle necessità quotidiane degli enti, della loro inadeguatezza ai fini della verifica del «saper fare» e dei c.d. «soft skills» dei candidati, tanto che vi è stato chi ha sostenuto, forse provocatoriamente, che certi concorsi potrebbero ben essere sostituiti dall'estrazione a sorte dei vincitori, ancor meglio se attingendo a liste compilate in ragione dei titoli posseduti.

Critica di inadeguatezza che non va confusa con quella – invero più comune ad altre esperienze nazionali (es. Francia, Regno Unito, Stati Uniti) – dell'inconciliabilità del sistema meritocratico, di cui i concorsi pubblici sono massima espressione, con il principio democratico, perché il primo produce la sottorappresentazione delle minoranze etniche o sociali, in ragione di diseguaglianze di partenza difficili da colmare con la preparazione dei concorsi.

L'adattamento degli esami alle esigenze del reclutamento – trasformando la somministrazione di quesiti a risposta multipla o aperta, o l'elaborazione di tracce, in simulazioni di casi, o in altri modelli di prova offerti dalla psicologia del lavoro e dalle scienze pedagogiche – non mette in discussione il principio del concorso pubblico posto dalla Costituzione a tutela di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, c. 2 e c. 4, Cost.).

Si tratta, piuttosto, di modulare il modello tradizionale del concorso in ragione delle attuali esigenze, delineando strumenti di selezione innovativi a partire dalle esperienze già offerte in sede nazionale o in altri ordinamenti. Ciò appunto senza superare il concorso e quelli che ne sono gli inevitabili corollari in termini di tutela dell'efficacia, efficienze ed economicità dell'amministrazione, come della pubblicità e trasparenza del procedimento di selezione, a garanzia del diritto dei cittadini a un reclutamento eguale.

Obiettivo del presente lavoro è dunque anzitutto la definizione degli elementi irrinunciabili del pubblico concorso, per arrivare a indicare alcune tipologie e strumenti di selezione che si collocano «ai margini» di esso, pur senza tradirne la *ratio* e i principi ispiratori. Ciò a partire da quelli che sono noti da tempo, seppur sperimentati in modo parziale e forse insufficiente nel nostro ordinamento, per arrivare a tipologie meno note, talora in uso in altri sistemi giuridici che condividono i medesimi principi costituzionali, talaltra derivanti dalla combinazione di principi e strumenti nostrani.

## *2. La nozione di concorso pubblico e i suoi elementi essenziali*

Il tentativo di offrire una definizione del concorso pubblico deve prendere necessariamente le mosse dai principi costituzionali alla cui tutela esso è preordinato, che ne fondano l'essenziale carattere di potere pubblico, in quanto tale rilevante non soltanto per la pubblica amministrazione nella sua qualità di datore di lavoro (il concorso come «primo atto di gestione delle risorse umane»), ma anche e soprattutto nella dimensione di protezione dell'interesse pubblico correlata ai principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, c. 2, Cost.), come al diritto politico dei cittadini di accedere agli impieghi pubblici in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.).

Trattasi di un pubblico potere che è giuridicamente rilevante nei confronti del terzo anzitutto perché preordinato a determinare nei vincitori della selezione l'acquisizione di uno *status* – quello di dipendente o impiegato pubblico – che pone nel «servizio della Nazione» (art. 98 Cost.) la propria causa istitutiva, secondo un elemento che ne fonda l'irriducibile specialità. L'appartenenza all'organizzazione pubblica, dunque, si correla ad una rilevanza giuridica dei terzi che è confermata dal regime di responsabilità personale e diretta del funzionario o dipendente per gli atti compiuti in violazione degli altrui diritti (art. 28 Cost.), dando fondamento a regole organizzative peculiari, di stampo pubblicistico.

Il concorso protegge certo l'interesse della pubblica amministrazione a reclutare i candidati dotati delle migliori professionalità,

probabilmente non dissimile *ex se* da quello analogo di un qualsiasi datore di lavoro, ma a ciò si aggiunge l'obbligo di utilizzare criteri di misurazione di professionalità e conoscenze che si vogliono oggettivi.

Tale garanzia di oggettività tutela ancor più la capacità delle pubbliche amministrazioni di perseguire i propri interessi istituzionali coerentemente con il principio del buon andamento (art. 97, c. 2, Cost.), garantendo l'«adeguatezza» delle risorse impiegate e con essa quella dell'organizzazione stessa, secondo un criterio che, come noto, la Costituzione pone a fondamento dell'allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, Cost.).

Ciò senza tuttavia dimenticare che l'idoneità del modello concorsuale nell'assicurare la selezione di candidati esperti o talentuosi dipende anche dall'attrattività dell'impiego pubblico, e dunque dalla capacità della pubblica amministrazione di porsi come scelta elettiva delle migliori professionalità, secondo un carattere su cui incide solo secondariamente il tipo di selezione prescelto e che al contrario affonda le proprie radici in una tradizione di «svalutazione» del lavoro pubblico di norma ricondotta ad abitudini instauratesi a partire dal secondo dopoguerra.

Il concorso garantisce altresì i destinatari delle funzioni amministrative poiché tutela l'imparzialità soggettiva dei funzionari e dunque determina una «presunzione» di imparzialità e moralità dell'organizzazione nell'esercizio dei pubblici poteri, rassicurando gli amministrati circa il fatto che chi assume decisioni capaci di incidere unilateralmente sulle altrui situazioni giuridiche soggettive non sia stato selezionato per ragioni politico-clientelari, ma esclusivamente per la dimostrazione data di «virtù e talenti» (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, art. VI).

Il principio del pubblico concorso infine dà attuazione al diritto di accesso agli impieghi pubblici in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.), che il nostro ordinamento – al pari della grande maggioranza delle Costituzioni europee – pone come diritto politico dei cittadini, di partecipazione alla gestione della *res publica* in ragione di un vincolo di appartenenza che ne fonda l'identificazione con il pubblico potere. Diritto di cittadinanza che non viene meno

in ragione dell'apertura della maggior parte degli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ai cittadini europei, secondo un'interpretazione estensiva della libertà di circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) che può semmai ritenersi correlata al diverso vincolo di appartenenza fondato sulla cittadinanza europea. Né esso muta di sostanza per la più recente ammissione agli impieghi degli extracomunitari, secondo un vincolo di appartenenza che trova fondamento nella «regolare residenza» sul suolo nazionale (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 38).

La rilevanza giuridica del reclutamento nei confronti dei terzi – che si tratti degli amministrati destinatari degli atti espressione di pubblico potere o di quanti vogliano esercitare il diritto di partecipazione citato poc'anzi – dà fondamento alle norme procedurali di diritto pubblico che assicurano il buon andamento delle selezioni, al pari della pubblicità e trasparenza delle scelte effettuate, consentendo agli interessati una verifica della ragionevolezza dell'esercizio del potere che trova la propria sede naturale nel giudizio amministrativo.

Ciò vale anzitutto per il carattere comparativo – che si traduce nella redazione di una graduatoria finale per ordine di merito dei candidati – volto a tutelare la trasparenza della decisione e correlato al numero limitato di posti a bando, con ciò distinguendo i concorsi dagli esami professionali e dalle altre selezioni «a ruoli aperti».

I principi di pubblicità e trasparenza danno altresì fondamento all'obbligo di motivare le valutazioni delle prove di concorso, ove tuttavia è l'esigenza di preservare il buon andamento dell'amministrazione – e in particolare la celerità e il non aggravamento delle procedure di selezione – ad aver legittimato un'interpretazione «riduttiva» della motivazione, che si contenta della mera espressione numerica del voto, purché predeterminata in ragione di criteri di valutazione più o meno dettagliati.

Allo stesso tempo, dal principio d'imparzialità deriva l'esclusione dalle commissioni di concorso degli organi di governo e dei rappresentanti sindacali, mentre è la tutela del buon andamento a imporre che i componenti siano esperti nelle materie oggetto

d'esame, ove di norma per la dimostrazione della qualità di esperto non basta il possesso del titolo di studio universitario corrispondente – che pure è necessario – ma occorre altresì una conseguente esperienza professionale.

Più in generale può dirsi che i principi costituzionali informano tutta la sequenza procedimentale e le regole sue proprie: che si tratti dell'obbligo di pubblicare il bando e i criteri di valutazione delle prove definiti nella prima riunione della commissione, del vincolo secondo cui questa può prendere conoscenza dei nominativi dei candidati solo dopo aver determinato i medesimi criteri o di quello per cui il primo adempimento una volta «aperte le buste» è la dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità o il dovere di astensione, quello di garantire l'anonimato delle prove, con divieto di apposizione di segni di riconoscimento da parte dei candidati, o di svolgere gli orali a porte aperte, di pubblicare la graduatoria finale e di consentire l'accesso documentale ai verbali, salvo il solo potere di differimento alla conclusione delle selezioni.

Lo stesso principio di pubblicità del concorso si traduce ancora nell'obbligo di apertura al pubblico delle selezioni, cioè di consentire la partecipazione a tutti i candidati in possesso dei requisiti richiesti, determinando l'illegittimità delle previsioni di legge o delle deliberazioni amministrative che irragionevolmente limitino la platea dei destinatari, a beneficio di categorie peculiari e senza che a fondamento della scelta possa individuarsi un interesse pubblico preminente. Il riferimento è qui a una copiosa giurisprudenza, anzitutto di livello costituzionale, che ha investito i concorsi interni, le stabilizzazioni del personale e altri procedimenti di reclutamento diretto, talora conseguenti all'assunzione in capo all'amministrazione di compiti già esercitati da società strumentali disciolte, con inquadramento nei ruoli pubblici del relativo personale.

Il principio di buon andamento infine legittima la selezione di un numero di candidati inferiore ai posti messi a bando – o sinanco che la procedura si concluda senza alcun vincitore – atteso che anzitutto essa è preordinata alla verifica di una professionalità minima nei partecipanti, da definirsi in ragione dei contenuti tipici delle mansioni associate ai posti banditi.

Ciò ovviamente impone di individuare modelli d'esame effettivamente idonei allo scopo e dunque capaci di superare la critica di inadeguatezza delle prove di cui si è già riferito, senza che la soluzione possa al contrario rinvenirsi nella rinuncia a qualsivoglia verifica di professionalità, ma viceversa imponendo di coinvolgere nella predisposizione degli strumenti di selezione esperti di psicologia del lavoro o di altre scienze rilevanti il reclutamento. Allo stesso tempo è evidente che la selezione di un numero insufficiente di candidati pone non solo la questione dell'adeguatezza delle prove, ma altresì quella della capacità della procedura – e dello stesso impiego proposto – di attrarre le professionalità adatte.

La breve rassegna sin qui svolta consente in conclusione di definire «concorso» qualsiasi selezione che sia capace di garantire i principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza della selezione, parità di trattamento dei candidati e idoneità alla verifica minima della professionalità richiesta, senza che necessariamente si debbano ritenere insuperabili le norme poste in attuazione di tali principi (a partire dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487).

Non è un caso d'altra parte che gli stessi principi generali – oggi recepiti nel testo unico del pubblico impiego (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., art. 35) – informino le procedure di selezione indette dalle società in mano pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 12), secondo l'ultima versione di una disposizione introdotta nell'ordinamento già nel 2008, seppur con riferimento alle sole organizzazioni *in house providing* (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 18, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133). È infatti la natura sostanzialmente pubblica di tali enti, che pure hanno una forma giuridica di diritto privato – in uno con la dimensione di interesse pubblico correlata ai compiti di servizio pubblico o servizio all'ente normalmente esercitati – a imporre l'adozione di regole organizzative di diritto pubblico, a partire dal concorso.

Tali principi si traducono in regole procedimentali per lo più recepite nella legge e nelle relative norme di attuazione, il cui rispetto è anzitutto garantito in sede di sindacato giurisdizionale sul vizio di violazione di legge.

In difetto di una codificazione nella legislazione, opera il vizio

di eccesso di potere, che assicura anche in tale ambito – come è suo proprio – il sindacato sulla ragionevolezza nell'esercizio del potere pubblico, secondo un carattere correlato alla funzionalizzazione di esso che non ha equivalenti nel giudizio di competenza del giudice del lavoro. Ciò benché anche il sindacato di annullamento del giudice amministrativo riconosca l'autonomia istituzionale dell'amministrazione, e dunque nel controllo sulle procedure di concorso non dia normalmente spazio a quella che talora è definita come «giurisdizione piena», cioè sostitutiva degli atti espressione di pubblico potere, ma al contrario si arresti innanzi alla discrezionalità dell'amministrazione, rinviando ad essa il concreto contenuto delle decisioni da assumere.

Innanzitutto al giudice ordinario, al contrario, il sindacato è preordinato alla tutela dei diritti soggettivi delle parti, che si pongono a limite esclusivo dell'autonomia dell'imprenditore, che non è in alcun modo riconducibile a quella tipica delle amministrazioni, atteso che i «motivi» dell'agire privato hanno una rilevanza assai limitata dal punto di vista dell'ordinamento (art. 1345 c.c.).

Benché poi la legge attribuisca al giudice del lavoro anche poteri costitutivi nel sindacato sugli atti di gestione del rapporto di lavoro pubblico (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., art. 63, c. 2), questi si assesta su una tutela prevalentemente risarcitoria, perciò di per sé inidonea a dar soddisfazione all'interesse pubblico ad essi correlato, benché non manchi una «sensibilità» anche di tale giudice rispetto ai peculiari profili del rapporto derivanti dai principi costituzionali sulle organizzazioni pubbliche.

### *3. I concorsi «atipici» e i correttivi al modello tradizionale: concorsi unici e scorrimento delle graduatorie*

Il concorso non è dunque soltanto quello tradizionale, per esami, indetto da una singola amministrazione con la partecipazione di centinaia, se non migliaia, di candidati, con l'eventuale filtro della preselezione informatica – spesso a carattere mnemonico e data in *outsourcing* – seguita da due prove scritte e una terza orale, se-

condo un susseguirsi di esami che forse è anche volutamente e di per sé anzitutto una prova di resistenza.

Non molti sono i correttivi già previsti e sperimentati nel nostro ordinamento a fini di una maggiore efficacia ed efficienza del modello, né possono citarsi a tal fine le periodiche stabilizzazioni di personale già assunto con contratto a tempo determinato, che più che un correttivo si risolvono in una deroga al principio concorsuale.

È noto infatti che da sempre l'amministrazione ricorre a personale «precario» – un tempo detto «avventizio» – che periodicamente si ritiene di dover assumere nei ruoli degli enti pubblici instaurando rapporti a tempo indeterminato attraverso selezioni riservate o sinanco «a domanda».

L'esigenza è, appunto, nota da tempo e deriva dal combinarsi del pur comprensibile intento di assorbimento del precariato – dunque da una *ratio* ispirata al principio di solidarietà nei confronti del personale coinvolto – con quella di valorizzare profili formati internamente all'amministrazione, che talora si ritengono difficilmente sostituibili. Pur trattandosi dunque di un istituto cui non sono estranee esigenze di interesse pubblico, certo non può in esso rinvenirsi una prassi «virtuosa», ma piuttosto sembra in tal modo assecondarsi quella consolidata tendenza a fare dell'amministrazione anzitutto un ammortizzatore sociale di cui si è già fatto cenno.

Le stabilizzazioni, infatti, sia che avvengano «a domanda» del personale, sia che implicino l'indizione di procedure riservate a quanti siano in possesso di una determinata anzianità di servizio (di norma tre anni a tempo determinato), comportano una deroga al principio di pubblicità delle selezioni, nel senso di massima apertura delle stesse a coloro che siano in possesso dei requisiti per partecipare. In ogni caso, poi, non consentono il reclutamento di profili nuovi, secondo l'esigenza di rinnovamento degli organici da un punto di vista anche qualitativo su cui ci si vuole in questa sede soffermare.

Al contrario, uno strumento di razionalizzazione delle procedure di reclutamento è senz'altro identificabile nei c.d. «concorsi



unici», da intendersi essenzialmente quali procedure per la selezione di profili il cui fabbisogno è comune a più amministrazioni, organizzati a livello nazionale anche in sedi decentrate sul territorio, al fine di garantire la massima partecipazione.

Trattasi d'altra parte di un istituto non nuovo, ma al contrario noto ormai da quasi un secolo nel nostro ordinamento. Proposti per la prima volta dalla commissione presieduta da Alberto de Stefani (1929), per poi essere periodicamente oggetto di nuovi progetti di riforma, i concorsi unici sono stati introdotti per la prima volta con la contrattualizzazione del pubblico impiego (d.P.R. n. 487 del 1994, cit., art. 19-20-21). In tale sede, in particolare, si faceva riferimento a concorsi unici nazionali banditi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, cui erano giustapposti quelli circoscrizionali «per gli uffici aventi sede in determinate regioni, compartimenti o province». Più di recente sono stati rilanciati quale ordinaria modalità di reclutamento per le amministrazioni statali (ivi comprese le agenzie e gli enti pubblici non economici), fatto salvo il potere di farne uso anche da parte delle altre amministrazioni pubbliche.

Il ruolo di «stazione unica di reclutamento» con funzioni di aggregazione delle procedure è attribuito al Dipartimento della funzione pubblica che si avvale della Commissione RIPAM (istituita per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazione), la quale a propria volta fa uso di personale dell'Associazione Formez PA (d.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 4, c. 3 quinquies, conv. in l. 30 ottobre 2013, n. 125). Allo stesso Dipartimento è demandata l'elaborazione di bandi-tipo e la possibilità di gestire singole procedure su domanda delle amministrazioni (l. 19 giugno 2019, n. 56, art. 3, c. 5 bis).

I concorsi unici sono senz'altro uno strumento utile alla razionalizzazione delle procedure – in termini anzitutto di risparmio di spesa – cui sembra essersi fatto finalmente ricorso negli ultimi anni (di recente anche per il reclutamento di personale regionale).

Il modello italiano tuttavia non assurge ancora al livello di specializzazione sperimentato in altre esperienze, a partire da quella dell'ordinamento dell'Unione europea, ove le procedure di reclu-

tamento sono gestite da un'unica organizzazione centralizzata (l'Ufficio Europeo di Selezione del Personale, Eps), secondo una disciplina che è capace di realizzare economie di scala anche in ragione della standardizzazione e professionalizzazione delle procedure favorita dall'attribuzione dei compiti a un'unica «stazione di reclutamento».

Nel nostro ordinamento l'aggregazione e l'istituzione di centrali di committenza specializzate è ad oggi usata esclusivamente nel settore dei contratti pubblici (specialmente in ambito sanitario). Come per gli acquisti, anche per il reclutamento la centralizzazione può consentire una riduzione dei costi (oltretutto spesso posti a parziale carico dei candidati), consentendo al contempo una maggiore professionalizzazione degli operatori, utile alla già richiamata «modernizzazione» delle procedure.

La crescita di professionalità degli addetti al reclutamento è d'altra parte irrinunciabile ove davvero si voglia, come da ultimo a più riprese preconizzato anche nelle sedi istituzionali, ricorrere agli strumenti dell'intelligenza artificiale per semplificare e velocizzare le selezioni, specialmente nella fase di valutazione dei titoli dei candidati. Ciò richiama d'altra parte la già citata esigenza di definire i fabbisogni, da correlarsi all'individuazione dei *dataset* da utilizzare per allenare gli algoritmi.

Il concorso unico rappresenta comunque un passo avanti rispetto alla mera possibilità di condivisione delle graduatorie tra enti, anche usando quelle elaborate per l'assunzione a tempo indeterminato ai fini dell'instaurazione di rapporti a termine.

Specialmente negli ultimi anni la velocizzazione del reclutamento è stata perseguita attraverso il ricorso a preesistenti graduatorie, secondo un'inversione del rapporto regola-eccezione tra l'indizione di nuovi concorsi aperti al pubblico e lo scorrimento delle graduatorie affermatasi anche in sede giurisdizionale per mere esigenze di contenimento della spesa (così Cons. Stato, Ad. Plen., 28 luglio 2011, n. 14).

La lettura tradizionale affermava infatti la preminenza della pubblicazione di un nuovo bando sull'utilizzazione di una graduatoria preesistente, anzitutto in ossequio al principio di pubblicità

della selezione, che – come già visto – ne implica l’apertura a tutti coloro che siano in possesso dei requisiti, dunque anche a quanti li abbiano maturati nel tempo, o semplicemente abbiano maturato in epoca successiva l’interesse all’assunzione nella pubblica amministrazione. Oggi al contrario si afferma l’orientamento opposto, e ciò essenzialmente per il minor costo associato alla scelta di ricorrere ad una vecchia graduatoria.

Resta ferma, ovviamente, la discrezionalità dell’amministrazione in merito, e dunque la possibilità di procedere a una nuova selezione aperta al pubblico, atteso che non si giunge ad affermare un «diritto allo scorrimento» in capo agli idonei (pur talora invocato specialmente ai fini di radicare la giurisdizione del giudice ordinario). L’esercizio di una tale scelta si accompagna tuttavia a un obbligo di motivazione rafforzato, il cui assolvimento implica la capacità di mettere in evidenza elementi di fatto sopravvenuti (ad es. richiamando l’obsolescenza delle conoscenze originariamente accertate).

La preferenza per l’utilizzazione delle graduatorie si è accompagnata a più o meno convinti tentativi di ridurre la durata, ad oggi apparentemente assestata su un generale termine biennale, che tuttavia non esclude le proroghe periodiche, secondo un’abitudine cui il legislatore è stato negli anni spesso incline.

Lo strumento in ogni caso oltre a non essere particolarmente coerente con il principio di pubblicità della selezione, atteso l’effetto di esclusione citato poc’anzi – che pare particolarmente significativo specie se combinato a tale tendenza a disporre il prolungamento dei termini di utilizzazione – ancor meno sembra utile a favorire il reclutamento di nuovi profili.

#### *4. Gli altri strumenti per una velocizzazione delle procedure. Il rapporto con la Scuole Nazionali d’Amministrazione e le Università*

Altri strumenti possono consentire l’indizione di procedure di selezione più rapide e comunque capaci di un reclutamento di qualità, anche combinato con una formazione specialistica e professionalizzante.

Così è anzitutto d'interesse il tentativo di valorizzazione del periodo di prova sotteso alle norme emergenziali sul reclutamento a tempo determinato di dirigenti medici, veterinari e tecnici della prevenzione alle dipendenze del Ministero della Salute. Sul punto si è infatti affiancata alla possibilità di scorrere graduatorie preesistenti quella di bandire concorsi per titoli e colloquio orale, da svolgersi anche a distanza, stabilendo che il personale assunto con entrambe le modalità sia sottoposto a un esame teorico-pratico di idoneità alla conclusione del periodo di prova, il cui superamento è condizione dell'assunzione (d.l. 17 marzo 2020, n. 18, art. 2, c. 1, conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27, c.d. «Cura Italia»).

È noto infatti che nel pubblico impiego si licenzia in genere poco e raramente ciò avviene all'esito del periodo di prova: la somministrazione di un esame, eventualmente combinata a una valutazione affidata al dirigente titolare del potere di reclutamento, può invece in qualche modo «costringere» l'amministrazione a «prendere sul serio» il periodo di prova, responsabilizzando i dirigenti in sede di conferma, poiché presumibilmente non vorranno vedere le proprie valutazioni positive smentite dal mancato superamento dell'esame.

Quest'ultimo d'altra parte deve necessariamente essere correlato alla professionalità acquisita o testata durante lo stesso periodo, secondo un carattere che ripropone la questione – già citata – dell'inadeguatezza delle prove di concorso. L'esame cioè dev'essere effettivamente inteso a verificare l'idoneità del candidato all'esercizio delle mansioni, pena il ripresentarsi delle note critiche circa il carattere «scolastico», «accademico» e nozionistico delle prove.

Il reperimento di alte professionalità, eventualmente con profili speciali rispetto a quelli definiti dalle declaratorie allegate ai contratti collettivi, può essere favorito altresì da concorsi per titoli, o per titoli e prove, secondo il modello della *troisième voie* in uso per l'accesso ai ruoli dell'alta amministrazione francese. In tale ordinamento si tratta di una tipologia di reclutamento speciale finalizzata a favorire la permeabilità del settore pubblico rispetto all'impresa e al c.d. terzo settore, con l'istituzione di canali di accesso alla fon-

*ction publique* riservati a chi abbia maturato specifiche esperienze professionali nel settore privato o in quello dell'associazionismo, canali che si aggiungono – senza sostituirli – a quelli tradizionali.

Non si tratta cioè di una generalizzata valorizzazione dei titoli professionali o «di servizio» al fine di ridurre numero e peso delle prove, secondo un approccio che rischia di favorire anzitutto chi abbia maturato esperienze a titolo precario nella pubblica amministrazione, richiamando le già criticate stabilizzazioni (così da ultimo il d.l. n. 44 del 2021, cit., art. 10). Piuttosto l'idea è di istituire vie di accesso semplificato a chi abbia curricula effettivamente d'eccezione, ove il rigido rispetto delle garanzie di pubblicità e trasparenza, in uno con il carattere comparativo delle selezioni, si pone quale argine alla valorizzazione impropria di elementi fiduciari, che pare un fuor d'opera ove si tratti di selezionare funzionari a legittimazione essenzialmente professionale.

Il riferimento è qui in particolare alla dirigenza pubblica assunta con contratto a tempo determinato nei limiti percentuali definiti dalla legge (10 e 8% nelle due fasce dell'amministrazione statale, 10% per l'amministrazione regionale e 30% per gli enti locali), per sopperire all'esigenza di reperire alte professionalità, con qualificazione professionale «particolare e comprovata» non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione e fondata sulle pregresse esperienze e sui titoli culturali o scientifici posseduti (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., art. 19, c. 6).

Il contenzioso in merito ha spesso valorizzato il carattere fiduciario delle selezioni indette a tal fine, negandone il carattere *stricto sensu* comparativo e attribuendo per l'effetto la giurisdizione al giudice ordinario, secondo un orientamento che si è affermato anzitutto nel settore sanitario anche in ragione del ruolo manageriale attribuito al direttore generale dell'azienda, ma cui non sono estranei ambiti di amministrazione meno investiti dall'ondata del *New Public Management* (es. enti locali, università). Diversamente da quanto accade per i c.d. «apicali», cioè i funzionari che si collocano al vertice delle amministrazioni svolgendo un ruolo di raccordo tra politica e amministrazione, normalmente selezionati secondo modelli di *spoils system*, mal si comprende la valorizzazione della fidu-

ciarietà – e dunque al deroga al contrapposto sistema di *merit system* – ove si vogliono assumere funzionari con compiti di gestione economica o amministrativa, dunque con una legittimazione estranea all'appartenenza politica o partitica e al contrario esclusivamente fondata sulla professionalità acquisita.

A questa segue, necessariamente, una selezione di tipo concorsuale, caratterizzata dai precitati elementi di pubblicità e trasparenza, e dunque da una verifica di idoneità professionale possibilmente di tipo comparativo.

La «terza via» non può comunque sostituirsi agli altri canali aperti alla generalità dei candidati, e anzitutto ai neolaureati, attesa la nota esigenza di abbassamento dell'età media delle pubbliche amministrazioni e di apertura ai giovani, posto che – come noto – la capacità d'innovazione è normalmente correlata all'età e vi è chi ha sostenuto si esaurisca – o quantomeno diminuisca significativamente – dopo i trent'anni.

La reintroduzione del requisito di età massima sarebbe un ritorno al passato incompatibile anzitutto con la giurisprudenza europea sul divieto di discriminazioni, che ne fa salva la previsione solo ove lo stesso sia correlato alle caratteristiche del posto a bando, specie se questo richieda una particolare prestanza fisica, secondo una valutazione di proporzionalità tipica delle c.d. *bona fide occupational qualifications*. Fermo dunque restando tale divieto, esistono altri strumenti capaci di rivolgersi precipuamente ai giovani, anzitutto favorendone l'interesse verso il settore pubblico.

Può trattarsi ad es. del coinvolgimento delle Università nei procedimenti di reclutamento, eventualmente con la stipulazione di contratti di apprendistato «di alta formazione e ricerca», o di formazione e lavoro, che combinino la frequenza di corsi di dottorato di ricerca, di master universitari o di corsi universitari di perfezionamento all'assunzione nella pubblica amministrazione, secondo un modello che si giustappone ai corsi-concorso organizzati dalla Scuola Nazionale d'Amministrazione e di cui possono beneficiare anche le amministrazioni regionali, locali e quella sanitaria.

Le Università vantano senz'altro una capacità di attingere a un vivaio di neolaureati che spesso non rivolgono prioritariamente le

proprie ambizioni al settore pubblico e allo stesso tempo hanno la capacità di erogare formazioni altamente professionalizzanti senza un significativo dispendio di risorse, e senza dunque che si debba ritornare indietro rispetto alla recente razionalizzazione del sistema delle scuole amministrative, che ha condotto all'istituzione del «Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica» (d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70).

Trattasi di strumenti contrattuali ad oggi scarsamente usati dalle amministrazioni pubbliche, anzitutto in ragione della mancata emanazione delle norme di attuazione richiamate dalla legge (d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 47, c. 6). Assumono in tale sede interesse non solo perché prevedono requisiti di età massima per l'assunzione (ventinove anni per l'alto apprendistato e trentadue per il contratto di formazione e lavoro), ma anche perché possono favorire più ampie forme di coinvolgimento delle Università, con affidamento ad esse del compito di selezionare i migliori laureati, da avviare al reclutamento nelle pubbliche amministrazioni.

La prospettiva si correla a quella della valorizzazione del dottorato di ricerca, da tempo indicato quale criterio per l'assunzione nella pubblica amministrazione, secondo una norma di principio poi risoltasi nella mera «possibilità» per l'amministrazione di richiedere per «specifici profili o livelli di inquadramento» il possesso del relativo titolo, cui si giustappone l'obbligo di valutarlo comunque «prioritariamente» ove pertinente (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., art. 35, c. 3, lett. e ter).

### *5. Procedure idoneative e requisiti di selezione*

Occorre infine citare la possibilità di ampliare il ricorso a procedure meramente idoneative, sulla falsariga di quanto previsto per il reclutamento nelle istituzioni dell'Unione europea e, tra gli altri, nella *fonction publique territoriale* francese e negli impieghi delle Comunità e Regioni del Belgio.

In tali ordinamenti la selezione dei funzionari è affidata a enti specializzati (l'Epso per l'Unione, appositi enti di livello diparti-

mentale per l'impiego locale francese) con l'indizione di procedure uniche per conto di più istituzioni o *collectivités locales*, che non s'intende vincolare a un ordine prestabilito d'assunzione. Così, per preservarne l'autonomia in sede di reclutamento – e fors'anche per scongiurare un effetto *first come-first served* favorendone piuttosto la competizione nell'attrarre i migliori candidati – le procedure si concludono con la redazione di liste di idonei in ordine alfabetico, cui i singoli enti possono attingere liberamente.

Pur presentando il già richiamato beneficio di consentire risparmi di spesa e di una maggiore professionalizzazione del reclutamento in ragione dell'attribuzione della gestione delle selezioni a un ente specializzato, il modello difetta di piena trasparenza. Il carattere comparativo è infatti mantenuto verso l'esterno, cioè nei confronti degli esclusi, ma non all'interno, tra gli iscritti nella lista, sicché non risultano evidenti le effettive ragioni sottese alle singole scelte d'assunzione, con un parziale sacrificio del diritto d'accesso agli impieghi in condizione d'eguaglianza (art. 51 Cost.).

Per preservare una dimensione di effettività alla libertà di scelta degli enti che da esse attingono, le liste normalmente accolgono un numero di candidati superiore ai posti disponibili e hanno una durata limitata nel tempo, sicché l'idoneità non si traduce in una sicura assunzione e vi è inevitabilmente chi è destinato a vedere delusa la propria aspettativa di impiego (i c.d. *reçus-collés* della *fonction publique* territoriale francese, nel senso che benché accolti nelle liste degli idonei sono destinati a rimanervi «incollati»). Non è un caso per le istituzioni dell'Unione europea il numero di posti in eccesso sia stato radicalmente ridotto sino a essere contenuto entro un misero 10%, benché controbilanciato dal breve termine di validità delle liste che, ove si tratti di posti con profilo generale, durano un solo anno.

Tale equilibrio tra la tutela degli interessi dell'amministrazione e il carattere *open and fair* delle procedure di reclutamento si ritrova in certa misura nell'ordinamento del Regno Unito, ove è d'interesse rilevare come l'ultima versione dei *Recruitment Principles* elaborati dalla *Civil Service Commission* (aprile 2018) consentano nel caso di assunzioni massive (c.d. *bulk recruitment*) di assumere i can-



didati anche prima della conclusione della procedura, e dunque anche non in ordine strettamente meritocratico, purché sia garantito che non sia selezionato «who did less well than another candidate who has not been selected», e purché alla fine della competizione sia certo che i posti siano stati assegnati ai più meritevoli.

Nel nostro ordinamento il modello delle liste di riserva trova senz'altro un limite nei vincoli derivanti dal principio di imparzialità e dal diritto di accesso agli uffici in condizioni d'eguaglianza, che pure trova accoglimento anche nella Costituzione francese. Rispetto ad esso anzi non può non rilevarsi come l'art. VI della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino sia l'origine di un principio comune alla maggioranza degli ordinamenti europei, ivi compresa la disposizione della nostra Costituzione.

Né è riconducibile a tale modello idoneativo il reclutamento nei ruoli dei professori universitari di prima e seconda fascia, ove la procedura posta in essere con l'abilitazione scientifica nazionale è comunque seguita da un concorso pubblico (fatta salva la possibilità di indire procedure riservate agli interni prevista dalle norme transitorie).

Una parziale rinuncia alla piena trasparenza delle procedure può forse ammettersi ove si tratti di assumere funzionari con un profilo professionale caratterizzato da un'elevata specializzazione, per assolvere a compiti molto specifici e caratterizzati dal possesso di peculiari conoscenze, che non siano facilmente rinvenibili nel mercato del lavoro, dunque con una platea di possibili candidati circoscritta *ex ante*.

Tale conclusione conduce inevitabilmente ad affrontare la questione, ad essa correlata, della possibilità di assumere secondo bandi di concorso che richiedano un'elevata specializzazione nei candidati, non rivolgendosi – come avviene normalmente – a profili descritti genericamente, secondo requisiti che di norma coincidono con un peculiare titolo di studio e al più prevedono la valorizzazione di alcune esperienze professionali non meglio individuate.

Al contrario si vuol trattare della possibilità di assumere chi sia in grado di dimostrare una professionalità specifica, anche oltre e

a prescindere dalla summenzionata terza via. L'idea non infatti è quella di attirare chi abbia maturato esperienze di rilievo nel settore privato o del no profit, nella prospettiva dell'allargamento degli orizzonti culturali dell'amministrazione e di una feconda contaminazione con gli altri settori, come avviene con la terza via «alla francese».

Piuttosto si tratta di colmare bisogni emergenti attraverso la ricerca di profili che abbiano ricevuto una specifica formazione professionalizzante o maturato precise esperienze professionali. Così, ove si voglia ad es. reclutare gli esperti di determinati settori del digitale, o ancora di tutela della sicurezza dei dati, a livello informatico o con riferimento alla disciplina giuridica (*data protection officers*), analisti dei dati, o ancora psicologi del lavoro esperti nelle tecniche di reclutamento o di gestione del personale, o giuristi che siano profondi conoscitori del diritto dell'urbanistica e dell'edilizia, e così via, per consentire effettivamente selezioni che forniscano personale specializzato e immediatamente operativo.

La questione solleva quella della discrezionalità dell'amministrazione nella definizione delle procedure di reclutamento, anche superando le generiche previsioni della contrattazione collettiva, e ancor più quella dell'utilizzabilità e delle prospettive di carriera del personale in tal modo reclutato.

La prima questione pare di facile soluzione, attesa la tradizionale ampia discrezionalità dell'amministrazione nel declinare le procedure di reclutamento. Come si è già accennato, gli enti pubblici godono di una latissima autonomia con riferimento a tutte le decisioni che connotano la definizione della procedura di concorso. Tale potere trova altresì riconoscimento nella contrattazione collettiva, ove espressamente è affermato il carattere esemplificativo dei profili professionali relativi alle categorie, facendosi salvo il potere dell'amministrazione di prevederne di ulteriori da giustapporre a quelli elencati secondo valutazioni correlate all'analisi dei fabbisogni.

In questa sede il potere discrezionale dell'amministrazione trova un limite nel tradizionale sindacato del giudice amministrativo sull'eccesso di potere, che si risolve nell'annullamento del bando

di concorso solo ove esso sia ritenuto caratterizzato da una irragionevolezza manifesta o da un difetto di proporzionalità, come accade ad es. quando si richieda un titolo di studio di specializzazione post laurea (di contenuto non specificato) per l'accesso a posti di livello intermedio.

Diverso è il caso in cui il requisito coincida con uno specifico titolo di studio post laurea (ad es. un master universitario sugli strumenti dell'intelligenza artificiale, o un corso di perfezionamento sulla protezione dei dati personali, o ancora un master sugli strumenti dell'anticorruzione e sui contratti pubblici o sulla gestione di fondi europei), o con titoli di servizio maturati nei medesimi settori, secondo procedure di reclutamento destinate all'inserimento dei candidati in specifici uffici, noti sin dalla pubblicazione del bando.

Trattasi di un modello in deroga a quello tradizionale nel settore pubblico, ove – per dirla alla francese – vige il principio di «separazione» tra il «grado» e l'«impiego», sicché il funzionario pubblico è «titolare» del grado ottenuto con la procedura di reclutamento (cioè della categoria o livello professionale), ma non del posto attribuitogli in un preciso ufficio, che al contrario è deciso dall'amministrazione con i suoi poteri gestionali di datore di lavoro.

Nella tradizione dunque il singolo è assunto in una precisa categoria e livello nei ruoli dell'amministrazione cui possono corrispondere una molteplicità di impieghi, la cui individuazione è rimessa alle decisioni discrezionali del datore di lavoro pubblico correlate al mutare dei suoi fabbisogni. Al contrario, il tipo di reclutamento in questa sede ipotizzato vuole consentire l'assunzione di profili specifici e di funzionari altamente specializzati che siano contemporaneamente titolari di una specifica categoria e livello professionale, ma anche di un preciso impiego.

Ciò ne determina una mobilità ridotta all'interno dell'amministrazione, atteso che il concorso li legittima esclusivamente all'esercizio dell'impiego per il quale sono stati assunti: sicché, come nel caso dei passaggi tra diverse categorie di un medesimo ruolo (progressioni verticali), l'accesso a un diverso impiego equivale all'accesso a un nuovo posto di lavoro nell'organico dell'ente e ri-

chiede pertanto il superamento di un nuovo concorso, salvo che si tratti di impieghi caratterizzati da mansioni equivalenti a quelle per le quali sono stati originariamente assunti. Più facilmente potrà per essi profilarsi una mobilità esterna, verso altri enti che presentino i medesimi bisogni.

## *6. Conclusioni: «il concorso è vivo, viva il concorso!»*

Il nostro ordinamento non consente di superare il modello del concorso pubblico, né lo richiedono le esigenze d'assunzione delle pubbliche amministrazioni.

Come si è visto, esso trova la propria ragione istitutiva in precisi vincoli costituzionali, che ne fondano il carattere di atto esercizio di pubblico potere, di per sé rilevante nei confronti dei terzi perché preordinato alla garanzia di interessi pubblici i quali conformano il reclutamento, impedendone l'assimilazione a una decisione assunta dall'amministrazione in qualità di datore di lavoro privato.

Allo stesso tempo, tuttavia, diversi sono gli strumenti e i correttivi che ne possono consentire l'adeguamento alle necessità emergenti della pubblica amministrazione, senza che si possa pretendere in tale sede di averne offerta un'esaustiva rassegna.

Trattasi di strumenti eterogenei, che talora premiano la rapidità e semplificazione delle procedure, talaltra la professionalizzazione di esse, a volte ancora il reclutamento di profili peculiari o l'attrazione dei neo laureati, di per sé utile a favorire l'abbassamento dell'età media ma anche, e soprattutto, la capacità di innovazione delle organizzazioni pubbliche.

Strumenti tutti il cui migliore utilizzo pare quello combinato, senza che alcuno di essi paia di per sé idoneo a costituire un canale esclusivo di accesso all'amministrazione, ma che anzi sembrano suscettibili di recare risultati solo ove sperimentati simultaneamente per il reclutamento dei diversi profili professionali evidenziati con le analisi dei fabbisogni, che – come detto in apertura – costituiscono l'irrinunciabile presupposto di qualsiasi decisione d'assunzione.

Lorenzo Zoppoli

Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni  
tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze.  
Come migliorare il sistema

1. Reclutamento è un termine, dal sapore inconfondibilmente militare, che viene dal passato. Non si userebbe per l'assunzione in un'impresa, in una banca o, meno che mai, presso una *digital platform*. Sta lì, però, nella rubrica dell'art. 35 del d.lgs. 165/01, come un masso che sbarrava la strada ad un'altra parola ricorrente nel vocabolario degli addetti ai lavori sempre in corso nel cantiere delle pubbliche amministrazioni: «rinnovamento». Oggi – nel titolo del nostro quaderno – le usiamo insieme, provando ancora una volta ad andare oltre le parole ovvero a immaginare che un «nuovo» reclutamento possa far rima con rinnovamento delle amministrazioni.

Il tema è notoriamente urgente. Incombeva anche prima che il premier Mario Draghi lo inserisse nelle sue dichiarazioni programmatiche. Molti lo segnalavano come un nodo irrisolto dalle tante riforme del lavoro pubblico susseguitesì negli ultimi 25 anni. Imputando gravi colpe al vincolo costituzionale del concorso pubblico.

Ma l'urgenza del tema non viene solo dal suo essere un nodo problematico del sistema giuridico-costituzionale. C'è una congiuntura che preme: 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. Altri calcolano 1 milione di nuove assunzioni entro il 2030 (v. *Ecnopoly* del 22.2.2021). Perciò modi e tempi del nuovo reclutamento condizioneranno enormemente il funzionamento del sistema amministra-

tivo italiano. Che – ironia della sorte – proprio oggi è una delle leve principali per mettere a frutto la grande occasione che l'Europa ci offre per uscire dalla tragica pandemia senza la zavorra accumulata dalle Repubbliche forgiate dalle turbolenze del Novecento e poco migliorate dalla storia, appena iniziata, del nuovo millennio.

Intanto le difficoltà indotte dalla persistente pandemia da covid-19 bloccano l'espletamento di quasi 200 concorsi, nonostante le recenti misure volte a incentivare le procedure telematiche.

2. In verità verrebbe voglia di dare qualche picconata decisiva al concorso pubblico, il vincolo formale che l'art. 97 della Costituzione (ma v. anche art. 106) ha frapposto ad un ulteriore avvicinamento tra pubblico e privato e a uno snellimento anche delle modalità di assunzione dei dipendenti pubblici. In fondo è ancora vero che molti guai cominciano da lì. Infatti pur essendo nutrito dal continuo richiamo al *merit system*, il concorso pubblico serve proprio 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, eguaglianza. Chiedendo in cambio 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).

Molte delle formule che si leggono al riguardo nella Costituzione possono apparire oggi enfatiche e un po' vuote, come se risuonassero in grandi stanze disadorne e disabitate.

Eppure parole come «nazione» ed «onore» non appartengono al turpiloquio istituzionale. Piuttosto sembrano le care vecchie cose di gozzaniana memoria riposte nella soffitta della nonna. Invece il concorso pubblico troneggia sui palcoscenici dell'attualità: ultimo baluardo di valori che, considerati a sé stanti, non trovano molti paladini disposti ad armarsi. E questo baluardo continua a trovare potenti difensori – *in primis* nelle Alte Corti, soprattutto italiane – ai quali si contrappongono periodicamente furiosi deni-

gratori. Un sistema incomparabile nel contemplare tutti gli irrinunciabili valori scritti nella nostra Carta e, al contempo, una pratica che, come detto da qualcuno, sovente degenera in parodia, prestando il fianco ad essere considerato «un mito astratto di teorici astratti del principio astratto di imparzialità» (Caruso).

Invero proprio le questioni del concorso pubblico mi hanno fatto pensare ad un aforisma bruciante coniato da un grande giornalista americano d'altri tempi: «per ogni problema c'è sempre una soluzione chiara, semplice e sbagliata» (H.L. Mencklen, detto il Saggio di Baltimora).

Consapevoli forse di questo avvertimento, i riformatori degli ultimi anni si sono destreggiati tra i due opposti partiti, cercando di accontentare un po' tutti. Il risultato – ricco di tanti nuovi tentativi emersi proprio negli scorsi 3/4 anni – è che ci troviamo davanti ad un panorama davvero complesso dove i vincoli si moltiplicano senza imboccare la soluzione giusta, le parodie riemergono senza tregua, le buone pratiche non mancano ma subito incappano in ostacoli insormontabili. E le emergenze si ripresentano, chiedendo ancora nuove soluzioni possibilmente semplici.

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 i prossimi 600.000 servitori dello Stato (qui lo Stato è una metonimia) senza compiere errori marchiani che possono costare ancora decenni di piagnistei sulla miserevole condizione dei nostri apparati pubblici.

Però, a mio parere, questo non significa che bisogna rassegnarsi ad imboccare sempre e comunque scorciatoie all'insegna della straordinarietà o della deroga generalizzata, come qualcuno pure propone. 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.

Il vero problema è che sullo scenario del reclutamento nelle tante amministrazioni italiane intervengono una miriade di attori caratterizzati da profonde divergenze di interessi, culture, stru-

menti e tempistica di intervento. Alla fine contano tanto proprio quelle Alte Corti così impegnate a difendere il baluardo del concorso, che, pur intervenendo a volte dopo anni, sono in grado di vanificare programmi e procedure maturati con grande dispendio di tempo e di risorse di vario altro genere (ma per una recente svalutazione del concorso pubblico v. CGUE 16.7.2020 – C658/18). Intanto l'incombenza del controllo giudiziario – con tutte le sue complicazioni derivanti da sofisticati riparti di giurisdizione e lungaggini processuali – non impedisce che tutti gli altri attori provino di continuo a far valere interessi, culture e strumenti che hanno a disposizione nelle diverse congiunture. Riproponendo così tortuosità o distorsioni che nessuno ripara poi integralmente, meno che mai le Alte Corti che pure fanno del loro meglio con dispositivi fondati su argomenti ricchi di elevati principi e buone intenzioni. Alla fine però l'impressione è che si stazioni in una sorta di inferno (tra il 2012 e il 2016 si sono calcolati circa 2000 ricorsi annui al TAR – respinti al 65% – e circa 600 al Cds – respinti al 50/55%: v. *il Sole 24 ore* del 9.1.2017), seppure raggiunto attraverso strade lastricate con intenzioni sempre migliori.

Bisognerebbe decidere di chiuderlo proprio l'inferno. E, poiché sembra arrivato il tempo di farlo (non foss'altro che per porre riparo al moltiplicarsi dei gironi infernali in ogni contesto del vivere civile), urge un nuovo terreno d'incontro, una (forse utopistica) terra di mezzo dove le parole di sempre servano a incontrarsi e non a rimettere in scena soliti duelli.

Per questo, a mio parere, occorre ripartire dai vincoli – parola cruciale in materia – rendendoli però utili a rinnovare più che a ostacolare. Proviamo allora 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. Possiamo cominciare col dire che qualunque procedura che, garantendo imparzialità ed eguaglianza negli accessi, serve a selezionare i migliori in una determinata platea di potenziali lavoratori rispetta il vincolo costituzionale del concorso pubblico. E fin qui non sembra difficile concordare.



3. Opinione prevalente è anche che il concorso debba garantire una valutazione comparativa, a valle della quale sia chiaro se un candidato vale più di un altro e perché. In ultima analisi il giudice deve sempre poter controllare criteri e valutazioni maneggiate da Commissioni di esperti imparziali, conservando il potere di vanificare l'operato delle Commissioni pur senza invadere troppo il merito delle valutazioni.

Anche questi sono assunti in sé ragionevoli e utili. Però hanno molte controindicazioni: perché portano a procedure molto lunghe e a risultati dei concorsi molto sindacabili *ex post*, con due/tre gradi di giudizio – cioè anche 5/6/7 anni – che a volte hanno ad oggetto questioni risibili: il foglio con abrasioni è un segno di riconoscimento (si: Consiglio Stato ordinanza, sez. IV 21.9.2020 n. 5540)? Si ha prova pratica se la commissione chiede per iscritto di spiegare come concretamente si fa una determinata operazione (no: Tar Liguria-Genova sez. II 31.10.1997 n. 142)?

E poi, ammessa pure la valutazione comparativa *uber alles*, il suo formale rispetto poco o nulla dice sui criteri con cui si effettuano le comparazioni. Questi non possono essere secondari. Se chiedo di imparare decine di migliaia di pagine a memoria sono sempre sicuro che in una certa attività pubblica mi serva proprio un Pico della Mirandola? E se poi Pico trema davanti ad ogni assunzione di responsabilità? Cosa conta di più: la memoria o il carattere? La conoscenza di nozioni basilari di matematica o la conoscenza dei principi di etica pubblica?

Insomma occorre riconoscerlo: se ci appelliamo a principi astratti di teorici astratti finiamo con la testa nelle nuvole. E lasciamo le amministrazioni al loro inferno quotidiano.

Se però per rendere concreti i principi moltiplichiamo i vincoli e i controlli sulle procedure di concorso finiamo per fare la parodia della parodia.

Non voglio sostenere che i concorsi vadano aboliti (ho già detto del Saggio di Baltimora). Solo che non vanno né mitizzati (pur tenendo nel massimo conto Sabino Cassese, che ne parla come di un «mito necessario») né parodiati. Bisogna farne un uso misurato e molto molto concreto.

Né questo dipende dalle fonti che lo regolano. Meglio il contratto della legge? Tutt'altro. Questa è una diatriba ormai vecchia tra specialisti che si contendono terreni disciplinari e clienti, se fanno anche la libera professione: ma non aiuta a migliorare le procedure di reclutamento dei nuovi dipendenti pubblici.

4. L'esperienza di questi anni ultimi venti anni ci ha insegnato un'altra cosa. Cioè che i vincoli, per quanto rigidi, vengono elusi con una certa facilità e con danno tanto più grande quanto più dilatati e intrecciati sono i vincoli stessi. Due esempi:

a) Si è voluto generalizzare il principio del concorso estendendolo alle carriere. Uno degli effetti indesiderati è che i confini tra le categorie contrattuali sono saltati o diventati assai labili, con progressioni economiche generalizzate o progressioni verticali agevolate (specie con riguardo al titolo di studio) nel decennio 1999/2009. Anche la riserva del 50% per gli interni si è rivelato un rimedio peggiore del male perché si utilizza spesso tutta fino in fondo a vantaggio degli interni che partecipano in massa ai concorsi e va generalmente a totale discapito del reclutamento dall'esterno. Se dobbiamo rassegnarci all'astratto sillogismo secondo cui ogni avanzamento equivale ad un nuovo accesso all'impiego e perciò il concorso è costituzionalmente necessario anche per fare carriera, meglio allora convenire che si tratta di due concorsi molto diversi tra loro che non devono interferire e intralciarsi, pur dovendo essere idonei entrambi a selezionare i migliori. Ma una promozione che può essere dimostrata anche per meriti sul campo è tutt'altra cosa rispetto a un reclutamento *ex novo*. E a poco servono distinzioni un po' bizantine e farisaiche come quelle tra progressioni orizzontali o «economiche» – da fare poi comunque in modo selettivo – e progressioni verticali o di carriera. Le prime diventano semi-automatiche; e le seconde vengono confinate in uno spazio sempre più striminzito e gestite come rare occasioni da sfruttare in ogni modo.

b) Anche commistione e contiguità tra lavori flessibili e successive stabilizzazioni generano patologie ben note ma dalle quali non

riusciamo a vaccinarci. Si espande il precariato – con varianti legate alle tipologie più diffuse e accessibili in un dato momento storico (non solo il contratto a termine, ma somministrazioni – su cui da ultimo v. la questione di costituzionalità sollevata da Trib. Massa 2.11.2020 – e collaborazioni più o meno fantasiose) – e poi si tende a inglobarlo con procedure straordinarie, anch'esse sempre più ricorrenti e dilatate. Lo straordinario diventa ordinaria elusione a seguito di una prevedibilissima (se non preordinata) pressione. Non se ne avvantaggia né l'efficacia delle amministrazioni né la qualità del rapporto di lavoro del dipendente.

Ecco in questi due casi la commistione tra concorso e altri istituti è stata devastante. Da rivedere totalmente. Ma certo da non ignorare, visto che il vincolo del concorso si è ormai irreversibilmente dilatato.

5. Altro punto importante che ha segnato non da molto un'irrinunciabile evoluzione è la programmazione dei fabbisogni di personale. Va fatta tempestivamente e con buona periodicità, ma possibilmente non ingabbiata dagli inquadramenti contrattuali o dall'esigenza di utilizzare l'intero budget assegnato in via eccezionale o ispirata ad una mera logica di «rimpiazzo». Servirebbe poi una verifica «oggettiva», cioè esterna alla struttura che individua il fabbisogno. Su questa strada aiuta il superamento della dotazione organica promossa dalla riforma Madia. Qui occorre sganciare il più possibile la ricognizione delle professionalità dai condizionamenti statici derivanti da inquadramenti contrattuali e budget assegnati a priori. Le questioni principali da risolvere mi paiono di cultura organizzativa, gestionale, contabile anziché di vincoli normativi. Tuttavia al riguardo i contratti collettivi potrebbero aiutare, prevedendo aree di inquadramento più ampie e possibilità di differenziazioni retributive, anche *ad personam*, in considerazione di professionalità specifiche e non chiaramente rinvenibili nelle declaratorie contrattuali.

6. Difficilissimo è poi giungere ad un assestamento nella ricerca del modello di concorso ideale. A questa ricerca si è spesso dedi-

cato, pure di recente, il legislatore. Il mito del concorso perfetto – perseguito con egual tenacia e scarso esito sia dalla riforma Madia sia dal c.d. decreto concretezza voluto dalla meteora Bongiorno – invece a mio parere non aiuta la stabilizzazione del quadro normativo e la programmabilità/rapidità del reclutamento. Esiste una varietà di tecniche che possono soddisfare i requisiti del concorso pubblico. Occorre scegliere quella giusta al momento giusto. E, in linea di principio, non può che farlo ciascuna amministrazione che ha bisogno di reclutare.

Le linee guida del 2018 (Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, direttiva n. 3 del 24 aprile) sembrano ispirate a buon senso e pragmatismo. Anche se due sembrano ancora i pilastri portanti, almeno per il reclutamento nelle amministrazioni statali, cioè i concorsi pubblici unici gestiti con il metodo Ripam – in genere centralizzati (ma anche regionali o «parzialmente aggregati») – e lo sfortimento dei candidati basati sulle preselezioni. La normazione emergenziale ha introdotto ulteriori variazioni, prevedendo anche lo svolgimento di prove per non più di 30 candidati in presenza.

Il corso-concorso presso la SNA è per legge utilizzato, oltre che per i dirigenti, per il 50% dei funzionari delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; ma potrebbe essere utilizzato anche per altre «tipologie professionali».

Il concorso unico è obbligatorio per le amministrazioni dello Stato quando ci sono qualifiche comuni. Con procedure autonome si possono assumere «specifiche professionalità», ma si richiedono puntuali motivazioni con riferimento «a condizioni particolari, come situazioni imprevedibili di urgenza o un'eccezionale specificità della figura da reclutare».

7. Infine si pone la questione giuridica delle possibili deroghe al principio costituzionale del concorso pubblico, che molto hanno a che fare con le stabilizzazioni dei precari e con il conflitto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. L'art. 97 le consente «nei casi previsti dalla legge»: e qui si innesta però il suddetto conflitto tra potestà legislativa centrale e regionale, non facile da di-

stricare dal momento che le modalità di accesso al lavoro pubblico possono intrecciarsi con la disciplina del rapporto di lavoro, che è materia riservata alla potestà legislativa statale. Anche per questo si può però consigliare non tanto una radicale esclusione di deroghe al concorso, ma un uso razionale e ben ponderate delle eventuali deroghe, meglio se gestirle centralmente e collegate a situazioni in cui tutto si impernia intorno ad un risultato di buona amministrazione certo in tempi certi da verificare con modalità certe. Se le deroghe al concorso pubblico in ragione di precise e inequivocabili esigenze di buona amministrazione non si fanno con regole chiare e comuni (com'è consentito anche dalla giurisprudenza delle Alte Corti), si rischia invece di innescare la sarabanda delle leggi e leggine regionali.

8. Si può ora provare a tirare le fila tratteggiando alcune linee *de iure condendo* volte più a razionalizzare in tempi ristretti che a stravolgere il sistema che si può, seppure a fatica, intravedere. Cinque canali, tutti costituzionalmente praticabili:

a) 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 verificabile con ampio riscontro di risultati precisi e tempestivi e senza automatismi nelle eventuali stabilizzazioni degli assunti in via straordinaria. L'art. 97 Cost. e la giurisprudenza costituzionale, come s'è detto, le consentono, seppure in modo restrittivo.

C'è però parecchia confusione tra le varie proposte in campo. Ad esempio Alessandro Natalini parla di procedure di reclutamento mediante piattaforma unica per «poi lasciare che siano le singole amministrazioni ad indicare gli specifici profili necessari per realizzare gli interventi del PNNR che hanno in carico e a svolgere le procedure di reclutamento del personale in modo trasparente e sotto il monitoraggio continuo della struttura di *governance* unica del Piano». Altri (G. Scognamiglio, F. Verbaro, su *il Sole 24 ore* del 15.2.2021) «per rimediare alla desertificazione di alcuni ruoli» ipotizzano «una campagna di reclutamento di figure specia-

lizzate da inquadrare tra la dirigenza e l'ultima categoria D, alla cui assenza si sopprime ora con l'assistenza tecnica. In alcune PA ci sono più assistenze tecniche appaltate a gradi catene di consulenti esterni che personale di comparti specializzato. Si dovrebbe pensare a bandi mirati per strappare alle assistenze tecniche le migliori professionalità da immettere stabilmente nella PA».

Si potrebbero immaginare invece delle vere e proprie deroghe al principio del concorso solo per alcune delle attività più urgenti e cadenzate previste dal PNRR per accedere al *Recovery Fund*, cioè per 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 dovrebbe poi costantemente vigilare, a garanzia del paradigma costituzionale del buon andamento, un organismo speciale di valutazione dei risultati raggiunti anche in itinere. Tale valutazione sulle attività per cui può prevedersi una deroga al concorso potrebbe avere ripercussioni anche sulla durata dei rapporti di lavoro, consentendo, entro certi limiti, il rinnovo dei contratti a termine condizionato al raggiungimento di un determinato risultato validato secondo i parametri UE. Eventuali stabilizzazioni di queste assunzioni straordinarie andrebbero a mio parere raccordate con il rispetto delle ordinarie procedure di reclutamento che potrebbero svolgersi in modalità plurime secondo quanto si dirà al punto successivo.

b) Quanto al regime ordinario vanno razionalizzate e promosse regole stabili e certe sulle procedure di reclutamento del nuovo personale tanto a tempo indeterminato quanto a termine. Qui va garantito «il criterio assiale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso» (C. Stato n. 7070/2019), ma superando molte indicazioni ondivaghe degli ultimi anni quanto ad allocazione dei concorsi, digitalizzazione delle procedure, adeguamento dei contenuti delle prove, uso di test preselettivi ben ponderato. L'esperienza Ripam, ad esempio, è positiva per tempi e contenzioso (v. Formez, *Il sistema di reclutamento RIPAM. 20 anni di innovazione e trasparenza*, Roma, 2017), ma negativa per selezione fine di professionalità e per eccessi di centralizzazione. Inoltre Ripam presenta tutti

i difetti delle centralizzazioni che possono condurre a nuove parodie improntate al culto del rigore formale come all'arbitrio nella scelta di negare autonomia decisionale e gestionale alle amministrazioni senza aumentare il grado di trasparenza e imparzialità oggettiva. Viene segnalato ad esempio come le commissioni per i concorsi Ripam vengono nominate da tre dirigenti ministeriali apicali che compongono la Commissione Ripam (di cui due di nomina politica) con procedure sommarie e poco pubblicizzate (specie in assenza dell'albo dei commissari dei concorsi, previsto dall'art. 3.15 della l. 56/2019, ma non ancora istituito). L'art. 247.9 del dl 34/20 ha previsto al riguardo che debba esserci un avviso pubblico da parte della Funzione pubblica, ma non si prevede il sorteggio come invece è richiesto dalle linee guida di cui alla direttiva 3/18.

Mentre nello scegliere la tipologia di concorsi – evitando i «concorsoni» – non basta distinguere più attentamente tra professionalità generiche da mettere a concorsi unici – meglio se aggregati per aree territoriali (come già previsto) – e professionalità specifiche da assumere con concorsi presso singole amministrazioni. Molto utile può essere l'idea, prospettata da Giancarlo Vecchi, di ancorare concorsi per singola amministrazione a ben strutturati progetti di innovazione organizzativa riguardanti in tutto o in parte specifici apparati amministrativi. Per le professionalità specifiche da assumere dall'esterno legate a specifici progetti organizzativi, i concorsi presso le singole amministrazioni possono svolgersi con ampio utilizzo di preselezioni affidate anche a società esterne (con predefinizioni di albi come suggerisce il Formez) e a concorsi comparativi dopo una prima selezione anche molto rigida. Nella comparazione successiva sembra interessante il modello con prove multiple non solo cognitive ma anche esperienziali e motivazionali già sperimentate in alcuni casi (ad esempio, di recente, al Comune di Milano).

Per tutte le tipologie di nuovi concorsi, mi sembrerebbe invece utile esaurire prima le graduatorie esistenti se coerenti con la professionalità da acquisire e ancora valide, seguendo le indicazioni dei giudici amministrativi, seppur tenendo conto degli orienta-

menti più restrittivi nell'uso delle graduatorie molto sottolineati da ultimo da Corte Cost. 5/20. Se poi il concorso è fatto bene, si può fare una graduatoria di vincitori e una percentuale di idonei, anche non limitatissima, da cui attingere per assunzioni a termine. Utile sarebbe in ogni caso prevedere premialità per le amministrazioni che assumono da concorsi svolti in area territoriale più ampia.

Quanto alla mobilità tra amministrazioni (che sembra più di recente non più configurata come necessaria, specie se si utilizza il metodo Ripam), la ricondurrei ai concorsi per progressioni interne di cui sub c. Verrebbe così anche definitivamente meno l'altra tormentata questione della priorità tra graduatorie e mobilità (su cui v. Cass. 12559/17).

c) Non si possono in alcun modo trascurare i concorsi per progressioni in carriera. Qui, come si diceva, prima la giurisprudenza (C. Cost. 1/99) e poi la riforma Brunetta hanno molto irrigidito e con scarsa razionalità/funzionalità. La dottrina ha forse enfatizzato questa pervasività del c.d. principio di concorsualità, che tra l'altro conosce sempre una relevantissima eccezione per le assunzioni tramite collocamento (v. Corte Cass. 24743/15). Io terrei distinta l'ipotesi b da questa sub c, pur strutturando le progressioni di carriera come prove comparative e aperte a tutti i candidati con certi titoli ed esperienze. Si può pensare a *call* aperte oppure all'individuazione di platee anche multiple rispetto ai posti a concorso (10 a 1) individuati da selezionatori interni sulla base di *curricula* e valutazioni prestazionali su esperienza professionale maturata. Di un certo rilievo al riguardo è la vicenda dell'art. 22.15 del d.lgs. 75/17 (riforma Madia), nato come norma limitata al triennio 2018/20 e al 20% del fabbisogno di personale e di recente (d.l. 162/19 conv. con l. 28.2.2020 n. 8) estesa al triennio 2020/2022 e al 30% del fabbisogno: essa consente concorsi per carriera dei soli interni. La norma indica anche i criteri delle prove (utilizzazione e applicazione di nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti, tenendo conto di valutazioni positive per tre anni, attività svolta e risultati conseguiti, superamento di precedenti prove selettive). Una norma del genere si potrebbe ricondurre a sistema, come punto di equilibrio tra carriere e concorso



(interno). Poi, nelle amministrazioni che scelgono le progressioni per concorso interno modello Madia, solo un ulteriore 20% potrebbe essere riservato agli interni nei concorsi pubblici in base all'art. 52 del d.lgs. 165/01. Ma si potrebbe anche eliminare tale possibilità di ulteriore riserva, se si prevedesse una comparazione tra gli interni con il meccanismo dei 10 a 1 ammessi al concorso per carriere, magari anche elevando la possibilità di destinare a concorsi interni esclusivi il 40% (o addirittura il 50%) del fabbisogno. Ovviamente più alta è la percentuale di posti accessibili con concorsi interni maggiore sarebbe la crescita di reclutati dall'esterno ai primi livelli dell'inquadramento, con un diverso mix interni/esterni nelle professionalità più elevate.

d) Per migliorare invece il reclutamento di professionalità più pregiate per le quali non sussiste particolare urgenza si possono 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, molto più diffuso all'estero, e oggi limitato a funzionari e i 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.

e) Resta il problema delle partecipate e delle c.d. internalizzazioni. Al riguardo è fondamentale la già citata Corte Costituzionale n. 5 del 2020, che non pare fare alcuno sconto al vincolo del concorso per le c.d. internalizzazioni. Però va affrontato il tema di come si deve assumere e si assume nelle partecipate, tema troppo specifico per poter essere qui affrontato. In generale mi pare torni un dilemma di fondo: si tratta di dipendenti pubblici veri e propri – quindi interni alle PA con applicazione di artt. 58 e 54.2 Cost. – o di lavoratori del privato, esterni alle p.a., come farebbe pensare la natura giuridica di entrambe le parti del contratto di lavoro? Se si propende per la seconda soluzione, il concorso dovrebbe rientrare tra le procedure di reclutamento dall'esterno di cui al punto b.

Tutta la legislazione in materia dovrebbe poi essere configurata

come vincolante nei principi anche per le Regioni, i cui concorsi alimentano un ricco contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale.

9. Infine mi parrebbe assai utile introdurre alcune cautele nell'attuale normativa di tipo sia sostanziale sia processuale.

Anzitutto andrebbe molto snellito il dpr 487/94 (e similari), anche se ormai molte parti sono consolidate. Più che altro andrebbe fatta una revisione in chiave di *deregulation* per consentire una velocizzazione di alcune fasi (bandi, preselezioni, uso di tecnologie digitali, numero di prove) e per ridurre i controlli *ex post*. Di particolare problematicità può essere la questione dell'uso di piattaforme digitali, da più parti proposte, per velocizzare l'avvio del concorso, ma anche preselezioni, soprattutto perché la giurisprudenza ne censura un uso che vada oltre una mera «funzione ancillare» (v. TAR Toscana 5.6.2017, n. 758; Consiglio di Stato 6.12.2018 n. 2270).

A fini cautelativi e come primo orientamento si potrebbe prevedere una sorta di nulla osta preventivo assistito da silenzio-assenso sui bandi e sull'uso delle piattaforme digitali nelle procedure concorsuali da parte di una struttura tecnica specializzata e permanente, che potrebbe essere collocata anche presso la Funzione pubblica o articolata a livello di macroterritori oppure presso le Prefetture. Non dovrebbe però appesantire le attuali procedure autorizzatorie dei concorsi. Piuttosto dovrebbe essere configurato come un controllo tecnico preventivo sulla buona fattura – chiarezza, completezza, coerenza – dei bandi e sull'utilizzo misurato delle piattaforme digitali al fine di evitare successivi contenziosi.

Infine, sempre per prevenire o ridurre quantità e tempi del contenzioso, si potrebbe prevedere una procedura giudiziaria rapida di contestazione dei risultati del concorso 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, inserirei l'impugnativa di concorso tra i riti abbreviati previsti dall'art. 119 del d.lgs. 104/2010 (c.p.a.) dove ora figura solo l'ipotesi, pure importante ma più rara, delle azioni sulle discriminazioni in ambito lavorativo quando rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo (lett. m-quater).

*Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli*  
Conclusioni\*

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 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

\* Queste Conclusioni riprendono il contenuto dell'ultimo paragrafo di un articolo scritto dagli autori per la Sezione *L'argomento del mese* della Newsletter di RGL giurisprudenza online n. 3/2021.

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 consequenziale 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'in-

tero 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 l'auspicio è che il volume degli atti di questo Convegno possa risultare di qualche utilità a coloro che si accingeranno a breve agli impegnativi progetti di rinnovamento delle PA ed alle connesse attività di reclutamento di personale.

*Serena Sorrentino*  
Saluti di chiusura

Ringrazio i professori Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli, che hanno progettato questo convegno e coordinato della discussione di stamattina; e ovviamente, un ringraziamento va anche a tutti i relatori che hanno dato il loro contributo. Li ringrazio soprattutto per il livello delle loro relazioni, con opinioni non sempre sovrapponibili o conformabili, ma che danno appunto la dimensione di questo spazio dialettico che esiste nel costruire elementi di intervento che abbiano, nell'ambito delle procedure di carattere emergenziale, comunque la prospettiva di vedere una stabilizzazione ordinaria nel corso del tempo.

Si è detto all'inizio del confronto che «presto» e «bene» non sempre sono due termini facili da conciliare. Credo che invece questa conciliazione tra l'urgenza ed il rigore delle procedure dovrebbe essere proprio l'elemento sfidante di questa stagione così eccezionale e particolare. Cioè raccogliere la sfida del poter fare presto, ma poter operare anche nell'interesse della pubblica amministrazione, in una prospettiva di efficacia dell'intervento delle pubbliche amministrazioni, in termini di risultati attesi e di soddisfacimento dei bisogni.

L'unica considerazione che mi sento di aggiungere – chiedendovi anche la disponibilità a proseguire questo livello di discussione, man mano che con l'Aran e il Dipartimento di Funzione Pubblica inizieremo ad istruire anche confronti più mirati e dettagliati su alcuni di questi temi – è che, guardando ad una prospettiva sindacale, dovremo, senza dubbio, sempre di più interpretare le pubbliche amministrazioni come luoghi sottoposti a forti turbo-

lenze derivanti dal contesto sociale, dal contesto economico ed essere ad essi «reagenti». L'elemento che maggiormente deve caratterizzare l'iniziativa di riforma organizzativa della pubblica amministrazione deve essere quello della lettura preventiva, dell'adattabilità e della flessibilità ai cambiamenti, avendo sempre come missione l'interesse delle tutele costituzionalmente garantite, da presidiare con efficacia come servizi pubblici. La globalizzazione ce lo impone, ma ce lo impongono anche le trasformazioni demografiche, sociali, ambientali, tecnologiche. Il che significa che dovremmo percorrere in un brevissimo tempo una strada molto lunga – visto che la cultura amministrativa si conforma prevalentemente alla coerenza procedurale e poco al carattere strategico dell'attività della pubblica amministrazione – provando a cambiare culturalmente l'approccio nei confronti della valutazione degli esiti tutti insieme: il sindacato, l'amministrazione, i cultori della materia, i decisori politici.

Perché dico questo? Perché il punto centrale della discussione da prospettive diverse, siano esse più organizzative o più di carattere giuridico, è che qualità della selezione e qualità del lavoro non sono slegate da qualità regolativa dell'attività della pubblica amministrazione e programmazione strategica: non solo chi fa, ma per fare cosa con quali obiettivi e con quali avanzamenti, questo dovrebbe ispirare una nuova stagione di innovazione.

Occorre un bilanciamento tra le competenze trasversali e le competenze specifiche, proprio perché i cambiamenti che intervengono nell'organizzazione, ma soprattutto i cambiamenti rispetto ai bisogni dei cittadini a cui la pubblica amministrazione deve rispondere, prevedono una forte duttilità del personale anche nel sottoporsi a formazione e a riqualificazione professionale.

Il che presuppone un sistema di formazione continua che la pubblica amministrazione non ha: ricordiamo che nel 2008 la pubblica amministrazione spendeva complessivamente 263 milioni di euro per la formazione, mentre nel 2017 la spesa ammontava a 147 milioni e oggi la pubblica amministrazione garantisce 1,4 giornate di formazione all'anno per ogni dipendente. Siamo nell'epoca della transizione tecnologica, è evidente che questo dato rileva la



scarsa efficacia dell'intervento delle amministrazioni nel tenere insieme programmazione, modifiche di carattere organizzativo e valorizzazione professionale.

La correlazione con i percorsi di istruzione e di alta formazione, la definizione di nuovi profili professionali e la riforma dei servizi pubblici per il mondo del lavoro è un elemento rappresentano sfide e ci interrogano, come sindacato, sulla nostra capacità di innovare il sistema non soltanto delle relazioni sindacali ma anche degli strumenti della contrattazione.

Per questo ho ascoltato con grande attenzione il presidente dell'Aran, e credo che insieme dobbiamo provare a vincere la scommessa, anche in questa tornata contrattuale, di provare a misurarci con la riforma del sistema di classificazione e dell'ordinamento professionale, cercando magari, avendo ascoltato con attenzione alcuni suggerimenti, a farci carico del fatto che la contrattazione collettiva spesso può esercitare delle funzioni che interventi normativi stringenti hanno di fatto vanificato come opportunità negoziali.

Si faceva prima riferimento alla titolarità della contrattazione collettiva nell'individuazione di nuovi profili professionali, che viene esercitata come prerogativa dell'amministrazione che si «confronta» con le organizzazioni sindacali. Come diceva anche Zoppoli, è molto evidente che oggi l'amministrazione va a rivedere profili professionali compatibilmente con il sistema di inquadramento e con le risorse che ha a disposizione per reclutare nuovo personale. Il che dequalifica la funzione e la portata innovativa del complesso di riflessioni sulla relazione che c'è tra innovazione e valorizzazione professionale.

In conclusione, torniamo all'idea che ha costituito il corollario di questo nostro approfondimento: modernizzare il sistema di relazioni sindacali, costruire una contrattazione innovativa che sappia governare il cambiamento e la transizione della pubblica amministrazione verso modelli organizzativi nuovi e più efficaci, affinché sia più reage ai bisogni che esprimono cittadini e territorio, significa anche porsi il problema di valorizzare il lavoro pubblico. E valorizzare professionalmente e socialmente il lavoro pub-

blico, veniva ricordato, significa porre grandissima attenzione alle metodologie, agli strumenti ma anche alle finalità che si utilizzano quando si seleziona il personale pubblico, perché si sta facendo un investimento di lungo periodo su persone e competenze che, attraverso una valorizzazione attenta, possono contribuire al benessere della collettività.



ISBN 978-88-230-2334-5



9 788823 023345